Die rechtliche Bedeutung der Landesfarben

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

Hans v. Seidlitz
Olbersdorf, Kr. Reichenbach i. Schl.

Breslau 1929
Druck von Th. Schatzky A.-G., Breslau-Berlin

Gedruckt mit Genehmigung der
rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

Seite

A. Einleitung 1

B. Hauptteil:

I. Die Bedeutung der Reichs- und Landesfarben im Deutschen Reiche bis 1806 3

a) Das rot-weiße Reichsbanner der Staufer-Zeit 3

b) Das schwarz-gelbe Banner der Habsburger Zeit . . . 5

c) Die Landesfarben der Städte und Territorialfürsten . 6

II. Die Entwicklung vom Staatenbund zum Bundesstaat:

a) Die Bedeutung der Farben von 1848, ihre Entwicklung und Bedeutung 9

b) Die Farben des Kaiserreichs 11

c) Die Farben der Republik 17

III. Die preußischen Farben, ihre Bedeutung und die Erweiterung des preußischen Flaggenrechtes durch die Notverordnung:

a) Das bisherige preußische Landesflaggenrecht 19

b) Die Notverordnung vom 8. August 1927, ihre Tragweite und die Gründe, die den Erlaß der Notverordnung unzulässig erscheinen lassen 23

c) Wird durch die preußische Flaggengesetzgebung (Verordnungen, Erlasse und die Notverordnung) die rechtliche Bedeutung der Reichs- und Landesfarben geändert? 32

IV. Die rechtliche Bedeutung der Reichs- und Landesfarben auf völkerrechtlichem Gebiet 33

Verzeichnis der benutzten Bücher und Schriften.

Kommentare.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1928.
Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1910.
Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung. Berlin 1921.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1926.
Stenglein: Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen. Berlin 1910 (Gesetz über die Handelsflagge von 1899).

Lehrbücher.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.
Hatschek: Das deutsche und preußische Staatsrecht. Berlin 1922.
Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes. Leipzig-Erlangen 1922/23.
Hatschek: Das Völkerrecht. Leipzig-Erlangen 1923.
Helfritz: Das Allgemeine Staatsrecht. Berlin 1924.
Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechtes. Berlin 1922.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921, Bruncken.
Dieckmann: Verwaltungsrecht. Berlin 1926. Verlag Franz Vahlen.
Graf Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung. Berlin 1927.
Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1907.
v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. Berlin 1925.
Meißner: Das neue Staatsrecht. Berlin 1921.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. München u. Leipzig 1919.
Perels: Das internationale öffentliche Seerecht. Berlin 1882.
Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Bonn 1925. Marcus & Weber.

Sonstige Schriften.

Aegidi und Klauhold: Frei Schiff unter Feindesflagge. Beilage zum Staatsarchiv. Hamburg 1866.
Annalen der Preußischen inneren Staatsverwaltung. Berlin 1818.
Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf der Reichsverfassung. Berlin 1920, Heymann.
Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts. DJZ. Jahrg. 32, Heft 16/17. 1927.
Everling: Die Flaggenfrage. Berlin 1927.
Feder: Der neue Flaggenstreit. Berliner Tageblatt v. 20. August 1927.
Frankenfeld: Schiffahrt und Schwarz-rot-gold. Berliner Tageblatt 29. August 1927.
Gerland: Schwarz-rot-gold. In Zeitschrift f. Polizei- und Verwaltungsbeamte. 27. Jahrg. Nr. 10, 1. 4. 1919.
Gesetzsammlung für die preußischen Staaten. Berlin 1823.
Gildemeister: Flaggenrecht, Reichsfarben und Flagge. Deutsche Allgemeine Zeitung Jahrg. 66 Nr. 509.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Tübingen 1911, Mohr.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Berlin 1927, De Gruyter.
Helfritz: Die preußische Flaggenverordnung. Schles. Ztg. 1927 Nr. 425.
Holtz: Zur Flaggenfrage. DJZ. Jahrg. 32, 1927, Heft 16/17.
Horstmann: Genießt die Handelsflagge den Schutz der §§ 103a, 135 StGB.? DJZ. 33. Jahrg., 1928, Heft 14.
Kaisenberg: DJZ. 31. Jahrg., Heft 10, 15. Mai 1926.
Lederle: Die Rechtsverhältnisse der internationalen Ströme. Zeitschrift f. Völkerrecht, Breslau 1924, 13. Bd. Heft 1.
Mittelstein: Flaggenrecht und Rheinschiffahrt. Hanseatische Rechtszeitschrift 8. Jahrg. März 1925 Nr. 6, 8. Jahrg. Dezember 1925 Nr. 24.
Mueller: Das Flaggenrecht von Schiffen und Luftfahrzeugen. Zeitschrift für Völkerrecht, Breslau, 13. Bd. 1925/26, Hefte 2/3.
Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München, Dunker & Humblot.
Reinhard: Ein Flaggenrecht auf dem Rhein. In „Der Arbeitgeber". Berlin 1925, 15. Jahrg. Heft 14.
Schaps: Das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe. ArchÖffR. 1899 Bd. 14.
Tatarin-Tarnheyden: Die Rechtslage im Flaggenstreit. DJZ. Jahrg. 32, 1927, Heft 21.
Tatarin-Tarnheyden: Grundlegende Betrachtungen zur Flaggenfrage. ArchÖffR. 1927, Bd. 13, Heft 3.
Veit Valentin: Die schwarz-rot-goldene Fahne. Arch. f. Politik und Geschichte. Berlin 1926. Hefte 1 u. 2.
Veit Valentin: Die deutschen Farben. Berliner Tageblatt. 9. September 1927.
Wentzke: Die deutschen Farben. Heidelberg 1927.
Zechlin: Schwarz-rot-gold und Schwarz-weiß-rot. Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte. Berlin 1926.
Zechlin: Die Entstehung der schwarz-weiß-roten Fahne. Archiv f. Politik und Geschichte. Berlin 1925. Heft 10.
Die Landgemeinde, Zeitschrift der Landgemeinden. 37. Jahrg. Nr. 18, Berlin 25. 9. 1928.

A. Einleitung.

Die Notverordnung des preußischen Staatsministeriums vom 8. August 1927 bestimmt, daß „die Beflaggung der Dienstgebäude der Gemeinden und Gemeindeverbände zu den örtlichen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung gehört . . . . ". Durch diese Verordnung sollten die Gemeinden indirekt gezwungen werden, bei feierlichen Anlässen nicht nur in den Landesfarben, sondern auch in den Reichsfarben zu flaggen. Gegenstand dieser Arbeit soll nun sein, die Rechtslage hinsichtlich der Farben und Flaggen des Reiches und der Länder und insbesondere die rechtlichen Folgen darzustellen, die sich aus der erwähnten Verordnung für die allgemeine Flaggenrechtslage ergeben.

B. Hauptteil.

I. Die Bedeutung der Reichs- und Landesfarben im Deutschen Reiche bis 1806.

Ehe nun die heutige Rechtslage untersucht werden soll, empfiehlt es sich, einen kurzen Rückblick auf die Entwicklung der deutschen Farben und Fahnen und auf die Bedeutung derselben in dieser Zeit zu tun.

Die Entwicklung des Flaggenwesens seit seinen Anfängen zu behandeln, würde zu weit führen. Es sei nur kurz folgendes gesagt: Nach neueren Forschungen hat es schon im alten Rom Fahnen, nämlich die roten Manipelfähnchen der Legion, gegeben[1]). Ebenso finden wir einige Jahrhunderte später in Ostrom die Kreuzfahne Konstantins des Großen. Eine einheitliche Entwicklung des Fahnenwesens läßt sich jedoch für diese Zeit nicht nachweisen. In welcher Zeit das Fahnenwesen in Deutschland zur Geltung gekommen ist, läßt sich ebenfalls nur vermuten. Man nimmt an, daß es von Karl dem Großen aus den südeuropäischen Staaten übernommen und in Deutschland verbreitet und zur Geltung gebracht worden ist.

a) Das rot-weiße Reichsbanner der Staufer-Zeit.

Eine der ersten Fahnen in Deutschland war die rote (Gerichts-) Blut- oder Lehensfahne. Sie verkörperte den Gerichtsbann, der ursprünglich nur dem Könige zustand, von diesem aber zugleich mit dem Lehen an die Lehensmänner für den Bereich ihres Lehens verliehen wurde[2]). In späterer Zeit taucht daneben die sogenannte Herrscherfahne auf, ursprünglich einen goldenen Adler auf schwarzem Grunde, später einen schwarzen Adler auf goldenem Schilde darstellend. Diese beiden Fahnen finden sich immer wieder in alten Chroniken. Mit dem Anwachsen der Macht bei den Territorialfürsten setzt sich das

[1]) Wentzke S. 27 ff.
[2]) A. a. O. S. 31.

Fahnenwesen noch allgemeiner durch, da jetzt die Fürsten und einige Zeit später die sich immer mehr entwickelnden Städte ihre Banner wählen. Von einem allgemein anerkannten deutschen Reichsbanner kann man jedoch erst zu der Zeit der Staufenkaiser sprechen. In dieser Zeit tauchte die Kreuzzugsidee auf und ergriff das ganze Abendland. Die Staufenkaiser und unter ihnen besonders Heinrich VI. schlossen sich dieser Bewegung an und schufen in der Kreuzfahne ein Banner, welches in symbolischer Darstellung der Kreuzzugsidee die Macht des Deutschen Reiches verkörperte. War das rot-weiße Kreuzbanner anfänglich nur das Zeichen der Kreuzfahrer, so gab ihm die Entwicklung, die unter Heinrich VI. ihren Abschluß erreichte, die eben erwähnte Bedeutung, das Reichsbanner trat gegenüber der Kreuzfahrerfahne in den Vordergrund. Es war nicht mehr allein das Banner des Reichsheeres, es bekam vielmehr die Bedeutung als Symbol der Reichshoheit, und zwar nicht nur solange, als die machtvollen Staufenkaiser ihm zu dieser Geltung verhalfen, sondern auch für lange Zeit nachher. Hierfür einige Beispiele: Nach dem Untergang der Staufer führte Rudolf von Habsburg in der Schlacht auf dem Marchfelde als Zeichen der Reichshoheit das rot-weiße Kreuzbanner[1]), ebenso 20 Jahre später in der Schlacht von Göllheim die beiden Gegenkönige Albrecht von Habsburg und Adolf von Nassau. In dem Kampf um die Krone und die Macht im Reiche galt das rotweiße Kreuzbanner als äußeres Sinnbild und Hoheitszeichen des Reiches. Neben diesem Reichsbanner fand sich stets das schwarz-gelbe Adlerbanner als Zeichen des Herrschers, als Königsstandarte, welches jedoch in dieser Zeit der rot-weißen Fahne an Bedeutung nachstand. Die symbolische Bedeutung des rot-weißen Kreuzbanners als Reichsfahne steht fest, zweifelhaft dagegen erscheint seine staatsrechtliche Bedeutung. Das ganze Staatswesen beruht im Mittelalter auf dem Lehenswesen; der König ist der oberste Lehnsherr, der Aemter und Länder als Lehen vergibt. Ursprünglich steht auf Grund dieses Lehensverhältnisses alles, Länder, Fürsten, Beamte, in einem Abhängigkeitsverhältnis zum König und damit zu der Krone und dem Reich. Dem Lehensmann wird für den Bereich seines Lehens der Gerichtsbann verliehen und als äußeres Zeichen hierfür wird ihm die rote Blut- oder Lehensfahne, mit der die Kreuzfahne in engster Verbindung steht, übergeben. Demnach waren die Staufenkaiser rechtlich dazu befugt, das Kreuzbanner als Hoheitszeichen des Reiches einzuführen und ihm Geltung zu verschaffen. Dies ist auf gesetzlichem Wege nicht geschehen, es gibt jedenfalls keine Beweise dafür. Man kann jedoch annehmen, daß es durch die Praxis und „bis zum gewissen Grade" durch Gewohnheitsrecht geschehen ist und weiterhin, daß das

[1]) Wentzke S. 44.

Kreuzbanner in der Zeit von Heinrich VI. bis zu Karl IV. als Reichshoheitszeichen angesehen wurde, wenn auch unter den machtarmen Nachfolgern der Staufenkaiser nicht mehr in demselben Maße. Als Beweis hierfür mag gelten, daß sich die rot-weißen Farben in den Wappen und Fahnen von einer großen Zahl deutscher Städte, Landschaften und Geschlechter wiederfinden, so z. B. bei der Mehrzahl der Seehandelsstädte, ferner auch bei vielen süddeutschen Städten, der Schweiz, Savoyen u. a. m. Diese Tatsache ist in verschiedenen Fällen auf Belehnungen durch den Kaiser zurückzuführen, so z. B. bei der Schweiz, Savoyen und Dänemark und ebenso bei einigen westdeutschen Städten[1]). Als amtliches Zeichen der Reichshoheit haben diese Farben jedoch keine Geltung erlangt, ebensowenig wie sie völkerrechtlich von Bedeutung waren.

b) Das schwarzgelbe Banner der Habsburger Zeit.

Wie dem rot-weißen Reichsbanner, so ist auch zunächst den Farben der Landesfürsten keine staatsrechtliche Geltung zuzusprechen. Diese Bedeutung bekommen sie erst im Laufe der folgenden Zeit. Schon unter den letzten Staufenkaisern setzten die Selbständigkeitsbestrebungen der Fürsten ein, sie steigerten sich während des Interregnums und der darauf folgenden machtarmen Kaiser. Als dann das rot-weiße Reichsbanner mit dem Tode Karl IV. verschwand und die Habsburger, die von jetzt an dauernd die Kaiserkrone innehatten, das gelbschwarze Adlerbanner als Reichsbanner einführten, waren die Landesfürsten fast völlig selbständig geworden. Dadurch, daß das Haus Habsburg weniger an der Macht des Reiches gegenüber den Fürsten arbeitete, als vielmehr seine eigene Hausmacht zu stärken suchte, bekamen die neuen Reichsfarben eine doppelte Stellung: sie waren einmal die Farben des Reiches, zweitens entwickelten sie sich im Laufe der Zeit immer mehr zu den Farben der habsburgischen Hausmacht. Zunächst haben sie mehr die Bedeutung der Reichsfarben. Als solche sind sie auch amtlich zur Geltung gekommen und sind dementsprechend auch als Staatshoheitszeichen anzusehen. An fast allen Reichsurkunden aus dieser Zeit findet sich als Zeichen der Reichshoheit das Reichssiegel, den schwarzen Adler im gelben Felde darstellend, an Siegelschnüren in den gleichen Farben hängend. Auch in den anderen Ländern hat man augenscheinlich die schwarz-gelbe Adlerfahne als das Hoheitszeichen des Deutschen Reiches anerkannt, wie sich aus den von Wentzke angeführten spanischen und italienischen Weltkarten aus den Jahren 1367 und 1426 ergibt[2]). Darin sind die Farben schwarz-gelb mit der Unterschrift Deutschlands angeführt. Aber schon sehr bald

[1]) Wentzke a. a. O.
[2]) Wentzke S. 89.

tritt die Bedeutung der Farben als Reichshoheitszeichen gegenüber der Bedeutung als Farben der kaiserlich habsburgischen Hausmacht sehr zurück. Das zeigt z. B. die Urkunde[1]) von 1487 aus Brügge, die eine Verordnung enthält, durch welche der Kaiser den für die Nordsee bestimmten Schiffen der Niederlande, eines Teiles der kaiserlichen Hausmacht, die Führung der kaiserlichen Reiterstandarte und eines schwarz-gelben Wimpels befiehlt. In der folgenden Zeit ging die oben erwähnte Entwicklung immer weiter. Die Reichshoheit trat immer mehr gegenüber der Landeshoheit der einzelnen Fürsten zurück, damit verloren die Farben schwarz-gelb nach und nach jede Bedeutung als Reichsfarben und hatten jetzt nur noch die Bedeutung als Hoheitszeichen der habsburgischen Hausmacht. Ihren Abschluß bekam diese Entwicklung mit dem formellen Ende des Reiches im August 1806.

c) Die Landesfarben der Städte und Territorialfürsten.

Gegenüber der Ohnmacht des Reiches entwickelte sich die Macht der Reichsstände — Territorialfürsten und Städte — immer mehr, und diese Entwicklung führte schließlich dazu, daß die Territorien und Städte eine selbständige Landeshoheit innehatten. Zumal die Städte hatten schon in sehr früher Zeit ihr eigenes Recht und ihre eigene Verwaltung; sie sind auch als die ersten an die schriftliche Festsetzung eines Flaggenrechtes gegangen. Die ersten Anfänge desselben haben zwar noch keine eigentliche Flagge, sondern nur den sog. Flügel zum Gegenstand, es werden aber wie in dem Hamburger Stadtrecht aus dem Jahre 1270 bestimmt ist, schwere Strafen für das Nichtführen des Flügels durch Hamburger Seeleute verhängt[2]). Da der schnelle Aufschwung der Handelsstädte bessere Erkennungszeichen verlangte, so kam man schon sehr bald im Laufe des 14. Jahrhunderts darauf, Flaggen in unserem Sinn in Gebrauch zu nehmen. Damit, daß diese Zeichen, Flügel oder Flaggen, Gegenstand rechtlicher Bestimmungen geworden sind, ist ihre staatsrechtliche Bedeutung als Hoheitszeichen der Städte erwiesen; die Flaggen verkörperten die Staatshoheit einmal gegenüber den Staatsbürgern, indem diesen die Verpflichtung, die Flagge zu führen, auferlegt wird, zweitens gegenüber den Fremden, denen das Recht, die Flagge zu führen, bei Strafe verboten ist. Da die Städte als Reichsstände dem Reiche gegenüber halb souverän waren, hatten sie die rechtliche Befugnis dazu, sich ein eigenes Hoheitszeichen zu schaffen. Ebenso wie die Landesfarben unabhängig von den Reichsfarben als Schiffsflaggen in den Handelshäfen zu staatsrechtlicher Geltung als Landeshoheitszeichen kommen, so haben sie diese Bedeutung

---

[1]) Wentzke S. 89.
[2]) Wentzke S. 86.

auch in den Territorien des Binnenlandes in der Form der den Staatsurkunden in den Landesfarben angehefteten Siegelschnüre gewonnen.

Nicht nur staatsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich kommen die Landesfarben unabhängig von den Reichsfarben schon in sehr früher Zeit zur Geltung. Schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts schließen Lübeck, Hamburg und andere Handelsstädte mit dem König von Dänemark einen Vertrag, daß „ihre Schiffe bei der Vorbeifahrt an Helsingör . . . das Banner mit dem Wappen ihrer Stadt . . . zeigen sollten um sich dem Zöllner als Angehörige der Hansa auszuweisen“[1]). Einen ähnlichen Vertrag schloß um dieselbe Zeit das Hansenkontor in Bergen mit Spanien ab. Da die Flagge hier nicht nur als Erkennungszeichen anzusehen ist, sondern auch ein Recht ihres Heimatsstaates, das durch einen Vertrag beider Staaten miteinander gesichert ist, die Zollfreiheit, zum Ausdruck bringt, so ist sie auch völkerrechtlich als selbständig anerkanntes Staatshoheitszeichen anzusehen.

Mit der Entwicklung des Absolutismus als der vorherrschenden Regierungsform hat das Reich als Staatsmacht in Wirklichkeit zu existieren aufgehört. Es besteht nur noch formell[2]). Tatsächlich bildet es ein Nebeneinander von selbständigen Staaten, die nur durch ganz lockere Bande zusammengehalten werden. Formell unterliegt die Souveränität der einzelnen Länder noch einigen Beschränkungen, die aber besonders gegen Ende des 17. und im 18. Jahrhundert gar nicht mehr beachtet werden. Mit der Erhebung des Absolutismus zur Staatsform werden die Wappenfarben der Fürsten zu Landesfarben; die Staatsgewalt liegt in den Händen des Landesfürsten und dessen Farben bilden die symbolische Verkörperung der Staatshoheit und werden als solche gesetzlich festgelegt. In Preußen hat die Staatshoheit ihr äußeres Sinnbild in der durch die Kabinettsordre vom 8. und 10. Januar 1801 bestimmten Landesflagge gefunden, und noch mehr in der „allgemeinen preußischen Staatsflagge“ . . . „die auch zur See zu führen ist“ (Kabinettsordre vom 10. März 1804). Daraus geht hervor, daß die preußischen Landesfarben, obwohl das Reich formell noch bestand, sowohl staats- wie auch völkerrechtlich als selbständiges und keinerlei Beschränkungen durch das Reich unterworfenes Staatshoheitszeichen anzusehen sind. Mit dem Jahre 1806 ist die erwähnte Entwicklung durch zwei Ereignisse auch formell als beendet anzusehen. Das eine war die Loslösungserklärung der Rheinstaaten und ihr Zusammenschluß zu dem Rheinbunde unter Führung Frankreichs. Das andere war die Erklärung Kaiser Franz I. von Oesterreich, daß er „das reichsoberhaupt-

---

[1]) Wentzke S. 87.
[2]) Wentzke S. 121/22; Moser.

liche Amt und Würden" als erloschen und sich und seine Länder als vom Reiche losgelöst betrachte und deshalb die Krone eines Kaisers des Deutschen Reiches niederlege. Formell hätte es zur Auflösung des Reiches eines Reichstagsbeschlusses der Reichsstände bedurft, tatsächlich stehen aber schon seit dem Anfang des 17. Jahrhunderts die Staaten selbständig nebeneinander und haben von jetzt an auch die unbeschränkte Souveränität, ihre Farben sind selbständige Staatshoheitszeichen, ein Reichshoheitszeichen gibt es nicht mehr.

Unter Zusammenfassung des bisher Gesagten ergibt sich für die Bedeutung der Reichsfarben gegenüber den Landesfarben im Deutschen Reiche vor 1806 folgendes Bild: Ein Reichsflaggenrecht, wie wir es heute haben, gab es nicht. Weder die Farben des Reichsbanners noch ihre Form und Führung waren gesetzlich festgelegt. Man kann aber hinsichtlich des ersten Reichsbanners, nämlich der rot-weißen Kreuzfahne, daraus, daß die rot-weißen Farben ebenso wie das Kreuz als Wappenzeichen in den Wappen und Fahnen der späteren Reichsstände sehr häufig zu finden sind, entnehmen, daß dieses Banner durch Gewohnheitsrecht und dadurch, daß es auf das Lehnswesen gegründet war, die symbolische Bedeutung eines Reichshoheitszeichens bekommen hat, zum mindesten innerhalb des Reiches. Ob es auch bei anderen Staaten Anerkennung gefunden hat, läßt sich nicht nachweisen. — Das schwarz-gelbe Adlerbanner, welches anfangs nur die Bedeutung einer Kaiserstandarte hatte, nimmt nach dem Verschwinden des rot-weißen Banners zunächst dessen Stelle ein. Auch diese Farben sind gesetzlich als Reichsfarben nicht festgelegt worden, sie haben jedoch rechtlich als Reichshoheitszeichen eine Bedeutung insofern erlangt, als sie als Zeichen der Reichshoheit den Reichsurkunden angeheftet waren. Auch vom Auslande sind diese Farben als deutsche Reichsfarben anerkannt worden. Sehr bald jedoch verlieren sie diese Bedeutung und entwickeln sich immer mehr als Farben der kaiserlichen Hausmacht. Als solche sind sie aber nicht mehr als Reichsfarben anzusehen, sondern als Landesfarben, als Farben des Gliedstaates Oesterreich. — Gegenüber dieser nur auf Gewohnheitsrecht und Brauch beruhenden, eher symbolischen als rechtlichen Bedeutung der Reichsfarben haben die Landesfarben auf Grund des sich bei den Territorialfürsten und in den Städten entwickelnden Landesrechtes durchaus die Bedeutung eines Staatshoheitszeichens erhalten. Als erste schufen die Seehandelsstädte ein Flaggenrecht, welches genaue Bestimmungen über Form und Führung der Flagge enthielt und die Staatsbürger unter Androhung von Strafen im Unterlassungsfalle verpflichtete, die Bestimmungen einzuhalten. Damit ist die staatsrechtliche Bedeutung der Landesfarben festgestellt. Sehr viel später erst entwickelte sich ein Flaggenrecht auch für die Binnenstaaten

und legte damit die rechtliche Bedeutung der Farben als Landeshoheitszeichen auch hier fest. Zu dem Zeitpunkt, wo dies geschieht, sind die schwarz-gelben Reichsfarben schon längst zu Farben des Staates Oesterreich geworden und stehen als solche staatsrechtlich und völkerrechtlich den Farben der übrigen deutschen Länder gleich.

II. Die Entwickelung vom Staatenbund zum Bundesstaat.

a) Die Bedeutung der Farben von 1848, ihre Entwicklung und Bedeutung.

Nach den Befreiungskriegen tauchte in Deutschland allgemein die Bestrebung auf, ein neues einheitliches Deutsches Reich zu schaffen. Als Symbol hatte diese Bewegung, die von den Burschenschaftern ausging[1]), sich die Farben schwarz-rot-gold gewählt. Später als diese Bewegung weitere Kreise ergriff, aber auch schon innerhalb der Burschenschaften selbst, war man der Meinung, daß dies die Farben des alten Deutschen Reiches wären. Diese Anschauung, die auch heute noch weit verbreitet ist, ist abzulehnen; denn nur an zwei Stellen findet sich in der Geschichte die Vereinigung dieser drei Farben: die eine ist die Vereinigung der Farben des Hauses Württemberg, schwarz-gelb, mit den Farben der Grafschaft Mömpelgart, rot-gelb[2]), und hierbei handelt es sich um Landesfarben. Bei der anderen Stelle handelt es sich um die ebenfalls dem Grafen von Württemberg verliehene Sturmfahne des Reiches, die das schwarz-gelbe Adlerbanner am roten Schwenkel gezeigt hat[3]). Auch diese zweite Stelle ist abzulehnen, da die drei Farben hier nicht als Trikolore erscheinen. Da die Siegel und Siegelschnüre an den Dokumenten der Reichskanzlei — vgl. oben — niemals schwarz-rot-gold gezeigt haben, sondern fast stets schwarz-gelb, so ergibt sich daraus, daß diese drei Farben als Trikolore vereinigt niemals die Farben des alten Reiches gewesen sind. Ueber die Herkunft des schwarz-rot-goldenen Dreifarbs gibt es verschiedene Ansichten. Nach der einen ist Jahn der Schöpfer und Stifter dieses Banners, nach einer anderen ist es von Gönnern der Burschenschaft gestiftet worden. Nach beiden Ansichten beruht die Wahl gerade dieser Farben auf der oben als irrig festgestellten Meinung, die schwarz-rot-gold als die Farben des alten Reiches ansah. Die beste und wohl auch allein richtige ist die von Wentzke und Zechlin[4]) ver-

---

[1]) Vgl. Wentzke S. 82.
[2]) A. a. O. S. 97.
[3]) Vgl. Zechlin S. 13.
[4]) Wentzke 138 ff.; Zechlin 13.

tretene Ansicht. Danach haben sich die Gründer der Burschenschaft (vgl. oben) die Farben selbst gewählt und bei der Wahl zum größten Teil von praktischen Gesichtspunkten leiten lassen. Die Mehrzahl der Gründer gehörte der alten Landsmannschaft Vandalia an[1]), deren Farben rot-gold waren. Ebenso waren viele von den Landsmannschaftern und den übrigen Gründern Mitglieder des Lützowschen Freikorps, dessen Montur schwarz mit roten Aufschlägen und goldenen Knöpfen und Tressen war. Diese Lützower Farben erschienen ihnen als Symbol der Befreiung und Einigung Deutschlands. Sie brauchten deshalb zu den Farben der Lützow-Montur nur das Gold der Vandalen dazu zu nehmen und hatten eine den Farben der Vandalen und Lützower gerecht werdende Farbenkombination, die sich auch hinsichtlich der von den Burschenschaftern zu tragenden Uniform als sehr zweckentsprechend erwies, da die Burschenschafter auf ihrer Lützower Montur nur die Goldstickerei der Vandalen anzubringen brauchten.

Während die Bewegung, die ein einheitliches deutsches Reich unter den Farben schwarz-rot-gold erstrebte, immer weitere Kreise ergriff, verhielten sich die Regierungen der durch die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 zum Deutschen Bunde zusammengeschlossenen Länder diesen Bestrebungen gegenüber schroff ablehnend und brachten das durch die Karlsbader Beschlüsse (1819) klar zur Geltung. Dieser Deutsche Bund war eine ganz lose Vereinigung völkerrechtlicher Natur ohne Zentralgewalt — die Bundesversammlung hatte keine gesetzgebende Gewalt, sondern nur die sog. Direktive — und änderte nichts an der Selbständigkeit der in ihm zusammengeschlossenen Staaten. Das kam klar zum Ausdruck in der Bundesakte selbst. Darin hieß es über den Zweck des Bundes: „Die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten". Schließlich sah sich jedoch die Bundesleitung durch den Druck der Schwarz-rot-gold-Bewegung — auf deren Entwicklung hier einzugehen, würde zu weit führen; es sei nur kurz an das Hambacher Fest (1832) und das sog. Frankfurter Attentat erinnert — gezwungen, eine Reform der Bundesverfassung vorzunehmen. Der Bundestag beschloß deshalb im März 1848 die Wahlen für eine Nationalvertretung, die dann am 18. Mai 1848 als „deutsche konstituierende Nationalversammlung" zusammentrat und sogleich ein Gesetz über die provisorische Zentralgewalt beschloß. Im August d. J. nahm die Nationalversammlung dann ein Gesetz an, durch das die schwarz-rot-goldenen Farben zur deutschen Kriegsflagge bestimmt wurden[2]). Dieses Gesetz trat erst am

[1]) Zechlin S. 15.
[2]) Genaue Beschreibung vgl. Wentzke S. 177.

12. November 1848 durch die Veröffentlichung im RGBl. in Kraft und wurde dann, wenn auch verspätet, in einzelnen deutschen Ländern verkündet. Ebenso wurden die Farben nach und nach von einem Teil des Auslandes, und zwar durch Vermittlung von Preußen und Oesterreich als Hoheitszeichen des neu gegründeten Staatswesens anerkannt. England und Rußland dagegen lehnten die Anerkennung mit der Begründung ab, daß ihnen amtlich nichts von einer provisorischen Zentralgewalt bekannt sei und die Anerkennung deshalb erst dann erfolgen könne, wenn eine dauernde Zentralgewalt geschaffen sei. Staatsrechtlich wie auch völkerrechtlich haben die Farben schwarz-rot-gold nur eine teilweise Anerkennung erlangt und diese war auch nur von sehr kurzer Dauer; denn schon im Jahre 1850 brach die ganze Bewegung, die ein Deutsches Reich hatte schaffen wollen, zusammen, und mit dem Verkauf der Flotte 1852 verschwand der schwarz-rot-goldene Dreifarb. Eine rechtliche Bedeutung als allgemein anerkanntes Reichshoheitszeichen hat er damals nicht gehabt. Es wurden dann im Deutschen Bunde noch verschiedene Reformversuche gemacht, die alle auf ein neu zu schaffendes Deutsches Reich abzielten, sie blieben jedoch ohne Einfluß auf das Flaggenrecht; eine Aenderung trat erst mit der Gründung des Norddeutschen Bundes ein.

Vor dem Norddeutschen Bunde gab es mit Ausnahme des eben angeführten Gesetzes, welches zudem nur teilweise in den deutschen Ländern Gesetzeskraft erlangt hat, kein Reichsflaggenrecht, sondern nur Landesflaggenrecht. In Preußen z. B. war das Flaggenwesen durch die Kabinettsorder vom 12. März 1823 über die „allgemeine Landesflagge" neu geregelt worden. Diese Regelung blieb auch nach der Verfassung von 1850, die sich mit den Landesfarben nicht befaßt, bestehen. In dieser Kabinettsorder waren die „ordentlichen Landes- oder Handelsflaggen" genau festgelegt, die schwarz-weiße preußische Flagge war also das gesetzlich festgelegte Staatshoheitszeichen zu Lande und zu Wasser.

b) Die Farben des Kaiserreichs.

Mit der Entstehung des Norddeutschen Bundes am 1. Juli 1867 wurde durch die Bundesverfassung bestimmt, daß „die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten dieselbe Flagge führen: schwarz-weiß-rot"[1]). Diese Bestimmung der Bundes-

[1]) Diese Farbenkombination ist eine Schöpfung Bismarcks. Die Gründe, die ihn zur Wahl gerade dieser Farben veranlaßten, waren politischer Natur. Die Farben selbst stellen sich dar als eine Verbindung der schwarz-weißen preußischen Farben mit den rot-weißen Farben Kurbrandenburgs unter Bezugnahme auf die rot-weißen Flaggen der norddeutschen Seehandelsstädte.

verfassung bezweckte nur, die Einheitlichkeit der Handelsschiffahrt der Bundesstaaten auch äußerlich erkennbar zu machen. Als Staatshoheitszeichen war die Flagge in staatsrechtlicher Hinsicht zunächst nicht anzusehen, da einmal die Führung der Landesflaggen, die ja (vgl. oben) als Staatshoheitszeichen anerkannt waren, durch den Wortlaut nicht ausgeschlossen war; außerdem waren die Farben nicht als Staatshoheitszeichen festgelegt worden etwa in der Form der Verordnung vom 25. Oktober 1867. Durch diese Verordnung wurde bestimmt, daß „die Bundesflagge von den Kauffahrteischiffen der Bundesstaaten fortan als Nationalflagge ausschließlich zu führen ist". Damit war die Bundesflagge als alleiniges Staatshoheitszeichen für die Handelsmarine festgelegt. Diese Regelung ist jedoch in erster Linie von völkerrechtlicher Bedeutung; denn wenn man ihr auch eine innerstaatliche Bedeutung zuerkennt, so hörte damit jegliche Landeshoheit auf dem Gebiete des Flaggenrechtes auf. Das widerspricht aber dem föderalistischen Charakter des Norddeutschen Bundes.

In der Reichsverfassung von 1871 war die Kriegsmarine zur Reichsangelegenheit erklärt, ebenso alle Angelegenheiten, die die Handelsmarine angehen und als Farben wurden für die Kriegs- und Handelsmarine die Farben schwarz-weiß-rot bestimmt. Diese beiden Gebiete waren zunächst hinsichtlich des Flaggenwesens die einzigen, in denen die Reichshoheit die Landeshoheit ersetzte. Aus dem Text der Reichsverfassung geht zwar nicht hervor, daß die Handelsschiffe nur die schwarz-weiß-rote Flagge führen dürfen; deshalb ist es nicht ausgeschlossen, daß die Schiffe auch die Flagge des Bundesstaates führen, dem sie angehören; das kommt auch zum Ausdruck in den Motiven zum Gesetz von 1867[1]). Trotzdem möchte ich annehmen, daß die Landesfarben hier nicht als Staatshoheitszeichen anzusehen sind, da ja nach Art. 54 Abs. 1 RV. alle Angelegenheiten der Handelsschiffahrt der Gesetzgebung und damit der Rechtshoheit des Reiches unterliegen. Denn darin ist festgelegt, daß das Reich die Ausstellung der Schiffspapiere zu regeln, wie auch die Bedingungen festzustellen hat, von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Schiffes abhängig ist. Ferner übernimmt das Reich laut Art. 4 Ziff. 7 RV. den Schutz der Schiffahrt und ihrer Flagge, deren Farben in Art. 55 festgelegt sind. Aus der Verbindung dieser drei Artikel geht m. E. der Grundsatz hervor, daß die Flagge der Seeschiffahrt und ihre Führung der ausschließlichen Rechtshoheit des Reiches unterstehen soll. Soweit es sich um die Regelung der die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine betreffenden Rechtsfragen handelte, hatten die Staaten ihre Landeshoheit zugunsten des Reiches aufgegeben. Ein Beweis hierfür scheint mir auch darin

[1]) Mot. zum Gesetz von 1867 S. 59.

zu liegen, daß durch das Gesetz vom 16. April 1871 § 2 Abs. 2 das Gesetz vom 25. Oktober 1867 zum Reichsgesetz erklärt wurde[1]). Damit wären streng nach dem Wortlaut des Gesetzes schon damals die Farben schwarz-weiß-rot als allgemeines, also auch innerstaatliches Reichshoheitszeichen festgestellt worden, da das Gesetz ausdrücklich von der Bundesflagge als „Nationalflagge" spricht. Dieser Gedanke ist jedoch abzulehnen, da damit die Landeshoheit im Flaggenrecht in jeder Hinsicht zugunsten der Reichshoheit aufgehoben wäre, ein erstrebenswertes Ziel, das zu erreichen damals unmöglich war; sonst hätte Bismarck sicherlich in seine Verfassung sogleich eine derartige Bestimmung aufgenommen. Die „Nationalflagge" ist in diesem Gesetz nur als äußeres Kennzeichen der Einheitlichkeit und Zusammengehörigkeit der deutschen Handelsschiffahrt aufzufassen. Dann ist die Flaggenregelung in erster Linie völkerrechtlich bedeutungsvoll; doch dies soll an anderer Stelle behandelt werden. Vielleicht wollte man auch damit den Unterschied von der österreichischen als nicht mehr zu Deutschland gehörigen Handelsschiffahrt feststellen und gleichzeitig in dieser Richtung einen leichten politischen Druck auf die Länder damit ausüben.

Die erste Regelung, die darauf abzielte, die Farben schwarz-weiß-rot auch auf breiterer Basis als Reichshoheitszeichen einzuführen, war die kaiserliche Verordnung vom 8. November 1892. Darin lautete § 1: „Die Bundesflagge, in der durch die Verordnung vom 25. Oktober 1867 für die Schiffe der Handelsmarine festgestellten Form bildet die deutsche Nationalflagge." § 2 enthielt die nähere Regelung der Reichskriegsflagge und die §§ 3 und 4 die Regelung der Reichsdienstflagge. Eine Definition für den Begriff „deutsche Nationalflagge" enthält die Verordnung nicht, und es wird deshalb zu untersuchen sein, was damit gemeint ist. Man kann den Begriff dahin auslegen, daß die Verordnung eine Regelung derart treffen wollte, daß nicht nur die Handelsmarine und alle Reichsbehörden, sondern auch alle öffentlichen Behörden überhaupt und damit auch alle Landes- und Selbstverwaltungsbehörden, vielleicht sogar alle Staatsbürger bei öffentlichen feierlichen Anlässen die Nationalflagge zu zeigen staatsrechtlich verpflichtet waren[2]). Nimmt man diese Auslegung an, so stellt sich § 1 dieser Verordnung als Rechtsverordnung dar, d. h. er schafft materiell neues Recht und stellt sich formell als Verordnung dar. Die Grundlage hierfür bildet aber eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß derartiger Verordnungen für den Erlassenden. Nach dieser Auslegung würde das gesamte Flaggenrecht als Reichsrecht und die schwarz-weiß-roten Farben als alleiniges Staats-

[1]) Schaps im ArchÖffR. S. 525.
[2]) Tatarin-Tarnheyden, ArchÖffR. S. 319/20.

hoheitszeichen anzusehen sein. Diese Auslegung ist deshalb abzulehnen, weil der Erlaß einer derartigen Verordnung die verfassungsmäßig festgelegte Kompetenz des Kaisers überschreitet und die gesetzliche Ermächtigung für den Kaiser nicht vorhanden war. Eine andere Auslegung ist die, daß durch diese Verordnung eine Flaggenregelung ähnlich der oben behandelten in der Verordnung vom 25. Oktober 1867 getroffenen beabsichtigt war. Diese Auslegung ist ebenfalls abzulehnen, da ja eine derartige Regelung schon in der Verordnung von 1867 (vgl. oben) bestand. Die dritte Auslegung ist die, daß die Verordnung als Ausführungsbestimmung zu Art. 55 a. RV. gedacht war. In diesem Falle handelte es sich ebenfalls um eine Rechtsverordnung, da die Erhebung der Farben zur Nationalflagge in diesem Falle die Verpflichtung für die Handelsschiffahrt enthielt, die Flagge als Staatshoheitszeichen zu führen[1]). Auch für diese Rechtsverordnung fehlte die gesetzliche Ermächtigung. Trotzdem erscheint diese Auslegung als die richtige, da hiernach die Verordnung im Rahmen des oben erwähnten in der Verfassung enthaltenen Grundsatzes bleibt, während die erste Auslegung weit über diesen Rahmen hinausgreift und einen scharfen Vorstoß gegen den föderalistischen Charakter der alten Reichsverfassung bedeutet, den die Landesregierungen schwerlich zugelassen hätten.

Anders liegt die Sache hinsichtlich der in den §§ 2, 3 und 4 der Verordnung getroffenen Regelung der Reichskriegs- und der Reichsdienstflaggen. Hier handelt es sich nicht um eine Rechtsverordnung, sondern um eine Verwaltungsverordnung, d. h. eine Verordnung, die von der übergeordneten Behörde an die nachgeordnete gerichtet ist und nur für diese, nicht aber auch für die Staatsbürger rechtsverbindlich ist. Hinsichtlich der Reichskriegs- und der Reichsdienstflagge konnte der Kaiser die Verordnung als oberster Kriegsherr (Art. 53 a. RV.) bezw. als übergeordneter Dienstherr (Art. 15) erlassen. Gegen die Gültigkeit dieses Teils der Verordnung ist demnach nichts einzuwenden, während der im § 1 der Verordnung getroffenen Regelung die gesetzliche Grundlage fehlte.

Diese Grundlage bekam die Verordnung nachträglich durch das Gesetz vom 22. Juni 1899[2]). Der Zweck dieses Gesetzes war u. a. „das Flaggenrecht in Form und Inhalt mit der am 1. Januar 1900 in Kraft tretenden Reichsgesetzgebung in Einklang zu setzen“[3]). Eine grundsätzliche Abänderung des bisherigen Rechtes beabsichtigte das Gesetz nicht (Schaps ebendort); es wurde in ihm vielmehr der oben erwähnte Grundsatz der Rechtshoheit des Reiches hinsichtlich des Flaggenrechtes

---

[1]) Tatarin-Tarnheyden, ArchÖffR. S. 318/19.
[2]) Vgl. Schaps im ArchÖffR. S. 535.
[3]) A. a. O. S. 526.

der Schiffahrt, der an sich durch die Praxis schon lange angewendet wurde, ausdrücklich festgestellt. Enthielten die bisherigen Verordnungen und Gesetze immer nur den Begriff „Nationalflagge" oder Bestimmungen zur Regelung von Spezialflaggen, wie z. B. Dienstflaggen etc., so wurde jetzt unter Zusammenfassung des bisherigen Rechtsgebrauches ein neuer Begriff, die „Reichsflagge" eingeführt. § 1 des Gesetzes bestimmt, daß „die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe (Kauffahrteischiffe) . . . als Nationalflagge ausschließlich die Reichsflagge (Art. 55 RV.) zu führen haben". Durch diese Bestimmung wird die ausschließliche Rechtshoheit des Reiches hinsichtlich des Flaggenrechtes der Handelsschiffahrt gesetzlich festgelegt. § 2 spricht die Berechtigung zur Führung der Reichsflaggen nur für die Schiffe aus, die im ausschließlichen Eigentum von Reichsangehörigen stehen. Bei dem Vergleich dieser beiden Bestimmungen kann es zweifelhaft erscheinen, ob für die Schiffe nur eine Berechtigung oder eine Verpflichtung zur Führung der Flagge besteht. Man wird aber dem § 1 entsprechend eine Verpflichtung annehmen müssen; denn erstens entspricht das dem in der Verfassung enthaltenen Grundsatz der Reichshoheit, ferner ergibt es sich aus den übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes, und schließlich stellt es sich nur als eine gesetzliche Festlegung des bisher geübten Brauches dar. Dann handelt es sich im § 2 also nur um eine nochmalige positive Feststellung, daß ein Schiff, das die Berechtigung zur Führung der Flagge besitzt, sie auch führen muß, „wenn es staats- und völkerrechtlich als deutsches Schiff angesehen werden will"[1]). Schließlich, und das ist für die vorliegende Frage von besonderer Wichtigkeit, ist noch die Bedeutung von § 1 Abs. 2 FlaggenG. zu untersuchen. Der Text lautet folgendermaßen: „Die Form der Reichsflagge und die Art ihrer Führung wird durch kaiserliche Verordnung bestimmt." Auch hier ist keinerlei Definition des Begriffes Reichsflagge gegeben. Zwei Möglichkeiten der Auslegung sind hier gegeben; die eine ist, daß mit der Reichsflagge die Flagge der Kriegs- und Handelsschiffahrt, also die des Art. 55 a. RV., bezw. des Abs. 1 dieses Paragraphen, gemeint ist. Dann wäre diese Bestimmung nur als eine nachträgliche gesetzliche Ermächtigung für den Kaiser aufzufassen. Diese Ansicht vertreten Anschütz und Tatarin-Tarnheyden[2]). Die andere Möglichkeit ist die, daß das Gesetz eine für die Reichs- und Landesbehörden wie für die Staatsbürger staatsrechtlich verbindliche Flagge schaffen wollte. Die letztere Auslegung ist abzulehnen, einmal weil eine Bestimmung von derartiger Tragweite hätte schärfer ausgedrückt werden müssen, zweitens weil sie dem föderalistischen Charakter des

[1]) Schaps a. a. O. S. 529.
[2]) Tatarin-Tarnheyden S. 319.

Reiches widersprach, und schließlich weil sie im Vergleich zu Abs. 1 und zu den übrigen Bestimmungen weit über den Rahmen des Flaggengesetzes hinausgreifen würde.

Die Rechtsfolgen, die sich aus diesem Gesetze ergeben, sind einmal die, daß die Landeshoheit auf dem Gebiete des Seehandels endgültig ausgeschlossen ist, das Flaggenrecht des Seehandels ist ausschließliches Reichshoheitsgebiet geworden. Ferner enthält das Gesetz einen scharfen Eingriff in die Rechte der Staatsbürger, indem es ihnen, soweit sie Eigentümer von Kauffahrteischiffen sind, die Verpflichtung zur Führung der Reichsflagge unter einer Reihe von im Gesetz festgelegten Bedingungen vorschreibt und die Nichteinhaltung derselben mit Strafe bedroht. Die rechtliche Bedeutung, die die Reichsflagge auf staatsrechtlichem Gebiet hierdurch erhält, ist die, daß sie die Reichshoheit gegenüber dem Staatsbürger in den dargelegten Ausmaßen verkörpert. Außerdem ist sie das äußere Kennzeichen dafür, daß das deutsche Schiff auf hoher See als ein Gebietsteil des Reiches anzusehen ist (mit einer Einschränkung, die bei der Behandlung des völkerrechtlichen Teiles zu erörtern sein wird) und dementsprechend alle Rechtsfragen auf dem Schiffe nach deutschem Rechte zu entscheiden sind.

Das ist die rechtliche Bedeutung auf Grund des Gesetzes von 1899, soweit sie für die vorliegende Frage von Wichtigkeit ist. Außerdem wurden die Reichsfarben noch durch eine Reihe von Verordnungen und Erlassen für die verschiedenen Behörden des Reiches für verbindlich erklärt. Diese Verordnungen stellen sich alle als Verwaltungsverordnungen dar, die Zuständigkeit zum Erlaß derselben ergab sich entweder aus der verfassungsmäßig festgelegten Rechtsstellung des Kaisers als obersten Kriegs- bezw. Dienstherrn oder aus der in dem Flaggengesetz erteilten Ermächtigung. Außer der Handelsflagge, der Kriegsflagge und den verschiedenen Dienstflaggen gab es keine rechtlich verbindliche Reichsflagge.

Wenn Gildemeister[1]) in seinem Aufsatz in der D. A. Z. behauptet, daß die schwarz-weiß-rote Fahne in Deutschland als Nationalflagge ohne Widerspruch anerkannt wurde, und diese allgemeine Anerkennung nicht als Uebung, sondern als Flaggenrecht angesehen haben will, so ist dazu zu sagen, daß es sich höchstens um Gewohnheitsrecht dabei handeln kann. Daraus läßt sich aber in der Zeit des modernen Rechtsstaates eine gesetzliche Verpflichtung nicht ableiten. Eine allgemein verbindliche Verpflichtung in diesem Sinn auf Grund eines Gesetzes gab es eben nicht.

---

[1]) Deutsche Allgemeine Zeitung Jahrg. 66 Nr. 509.

c) Die Farben der Republik.

Gegenüber dieser Reichsflagge im Kaiserreich bietet der heutige Rechtszustand ein wesentlich anderes Bild. Die Reichsverfassung vom 19. August 1919 bestimmt in Art. 3: „Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke." Den Grund für diesen Dualismus hinsichtlich der äußeren Hoheitszeichen des Reiches bildet ein Kompromiß der politischen Parteien in der Nationalversammlung. Der ganze Streit ist in den „Debatten der Nationalversammlung"[1]) enthalten, ist aber, wie Giese[2]) sagt, „rechtlich völlig unergiebig". und deshalb für die vorliegende Frage bedeutungslos. Durch Art. 3 Satz 2 wird die Handelsflagge verfassungsmäßig festgelegt. Da durch Art. 81 n. RV. i. V. m. dem noch in Geltung befindlichen Gesetz von 1899 der gleiche Rechtszustand besteht wie im Kaiserreich, so ändert sich zunächst hinsichtlich des Flaggenrechts der Handelsmarine nichts. Ganz unklar jedoch ist der erste Satz des Art. 3, da er lediglich die Farben schwarz-rot-gold zu Reichsfarben erklärt. Er gibt keinerlei Richtlinien für die weitere Ausdeutung an. Aus den bei der Annahme dieses Artikels in der Nationalversammlung geführten Verhandlungen kann man zwar entnehmen, daß die Mehrheit eine schwarz-rot-goldene Nationalflagge schaffen wollte. Das kommt aber in der Reichsverfassung nicht zum Ausdruck. Eine Verpflichtung, die Reichsfarben zu zeigen und, wie Anschütz[3]) sagt, „den Gebrauch von Fahnen in anderen Farben (insbesondere den alten Reichsfarben) zu unterlassen" läßt sich nur für die Reichsbehörden und Reichsanstalten ableiten. In welcher Form das geschehen soll, überläßt die Reichsverfassung der Regelung im Verordnungswege. Eine Verpflichtung, die Reichsfarben zu zeigen, besteht für Privatpersonen nicht, solange nicht ein diesbezügliches Gesetz erlassen ist. Der Reichspräsident hat nun eine Anzahl Verordnungen erlassen, welche die Form und Art der Führung der verschiedenen Reichsflaggen, wie auch die Stellung der Farben in Reichswappen, Reichskokarde und Dienstsiegel regeln sollten. Soweit es sich um den Erlaß der Verordnungen handelt, welche die Anwendung der Reichsfarben für das Reichswappen, Siegel und Kokarde, sowie die Form und Führung der Reichskriegsflagge, der verschiedenen Reichsdienstflaggen, der Gösch und der Standarte des Reichspräsidenten regeln sollen, ergibt sich die Zuständigkeit des Reichspräsidenten aus der Reichsverfassung. In den hier aufgezählten Fällen handelt es sich um reine Reichsangelegenheiten, durch deren Regelung die Rechts-

---

[1]) Prot. der Nationalversammlung.
[2]) Giese, Komm. zur RV. Anm. zu Art. 3.
[3]) Anschütz, Komm. zur RV. Art. 3 S. 42.

sphäre der Staatsbürger nicht berührt wird. Die Verordnungen, welche diese Fälle betreffen, stellen sich also als Verwaltungsverordnungen dar. Die Zuständigkeit des Reichspräsidenten zum Erlaß derartiger Verordnungen ergibt sich aus seiner Stellung als oberster Kriegs- und Dienstherr. Die Stellung des Reichspräsidenten als oberster Kriegsherr ist in Art. 47 festgelegt. Seine Stellung als oberster Dienstherr ergibt sich aus Art. 46 und Art. 53, wonach er das Recht hat, die Beamten des Reiches zu ernennen und zu entlassen. Dasselbe ergibt sich ferner aus der auf Grund von Art. 55 erlassenen Geschäftsordnung der Reichsregierung, wonach der Reichspräsident das Organisationsrecht bezüglich der Abgrenzung der Zuständigkeit der einzelnen Ministerien hat (§ 8 der Geschäftsordnung) und ebenso aus der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien (§ 65 über das Organisationsrecht des Reichspräsidenten für die Errichtung und Aufhebung von Reichsbehörden)[1]). Von Freytagh[2]) lehnt dies zwar ab und begründet seine Ansicht mit Art. 77 RV., nach dem ein Recht Ausführungsverordnungen zu erlassen, nur der Reichsregierung zukäme. Diese Ansicht ist jedoch abzulehnen, denn soweit es sich um Verwaltungsverordnungen handelt, die sich nur an Reichsorgane richten, ist der Reichspräsident aus den genannten Gründen dazu befugt. Etwas anders liegt der Fall jedoch hinsichtlich des Art. 1 § 2 der Verordnung vom 11. April 1921. Diese Bestimmung betrifft die Neuregelung der Handelsflagge und stellt sich, da es sich hierbei um einen Eingriff in die Rechte der Staatsbürger handelt, als Rechtsverordnung dar. Zum Erlaß einer derartigen Verordnung bedürfte der Reichspräsident einer gesetzlichen Ermächtigung; man wird aber für diesen Fall annehmen müssen, daß die in dem Flaggengesetz von 1899 enthaltene Ermächtigung wie für den Kaiser, so auch für den Reichspräsidenten gilt, aber nur für den Spezialfall der Flaggen der Handelsmarine. Der Uebergang dieser Spezialermächtigung vom Kaiser auf den Reichspräsidenten ergibt sich aus § 4 des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 i. V. m. Art. 179 Abs. 1 RV. Danach gilt die hinsichtlich ihres Umfanges oben genau behandelte Ermächtigung wie für den Kaiser, so auch heute für den Reichspräsidenten. Ein allgemeines Rechtsverordnungsrecht hinsichtlich des Flaggenwesens hat der Reichspräsident nicht. Dazu bedarf er ebenso wie der Kaiser von Fall zu Fall einer Spezialermächtigung durch Gesetz[3]). Deshalb ist auch Art. 1. § 1 der gen. Verordnung juristisch nicht einwandfrei. Der Text lautet: „Die Nationalflagge besteht aus drei gleich

---

[1]) Vgl. Anschütz, Komm. zu Art. 3 S. 43; ebenso Tatarin-Tarnheyden im ArchÖffR. S. 321; Kaisenberg, DJZ. 1926, Heft 10.

[2]) Freytagh, Weimarer Verfassung S. 156.

[3]) Vgl. Tatarin, DJZ. 1927, Heft 21 S. 1435.

breiten Querstreifen, oben schwarz, in der Mitte rot, unten goldgelb." Wenn damit eine Nationalflagge in dem Sinne gemeint ist, daß Behörden, Gemeinden und Privatpersonen in gleicher Weise verpflichtet sind, sie bei feierlichen öffentlichen Angelegenheiten zu zeigen, so fehlte dem Reichspräsidenten zum Erlaß einer derartigen Verordnung die Ermächtigung und deshalb ist eine derartige Auslegung der Verordnung abzulehnen. Andererseits, wenn damit eine allgemeine Flagge mit ausschließlicher Verbindlichkeit für die Behörden und Einrichtungen des Reiches gemeint ist — zu dem Erlaß einer derartigen Verordnung ist der Reichspräsident ohne weiteres befugt — vgl. oben —, so mußte das im Text der Verordnung klar zum Ausdruck kommen; dies ist aber nicht der Fall. Trotzdem darf die Nationalflagge nach dem jetzigen Stande des Verfassungsrechtes nur im Sinne der zweiten Auslegung aufgefaßt werden, jede andere Auslegung verläßt den Boden der Verfassung. Eine verfassungsmäßig oder gesetzlich festgelegte allgemeinverbindliche Nationalflagge gibt es heute also ebensowenig wie im Kaiserreich.

Unter Zusammenfassung des bisher Gesagten möchte ich den augenblicklichen Zustand im Reichsflaggenrecht dahin klarstellen, daß mit der einzigen Ausnahme der Seehandelsschiffahrt eine Verpflichtung in den Reichsfarben zu flaggen, nach Reichsrecht nur den Behörden, Organen und Einrichtungen des Reiches, dagegen niemals den Privatpersonen und Gemeinden obliegt. Da das Reich das Flaggenrecht, soweit es Privatpersonen und Gemeinden angeht, nicht geregelt hat, bleibt dies den Ländern überlassen[1]), und es soll nun im folgenden untersucht werden, wie die Rechtslage nach Landesrecht ist.

III. Die preußischen Farben, ihre Bedeutung und die Erweiterung des preußischen Flaggenrechts durch die Notverordnung.

a) Das bisherige preußische Landesflaggenrecht.

Die preußische Verfassung vom 30. November 1920 bestimmt in Art. 1 Abs. 3: „Die Landesfarben sind schwarz-weiß." Die Bedeutung dieser Bestimmung ist dieselbe wie die des Art. 3 Satz 1 RV.[2]). Die Farben schwarz-weiß werden hierdurch als Landeshoheitszeichen festgelegt. Damit ändert sich nichts gegenüber dem früheren Rechtszustand, denn die Bedeutung als Staatshoheitszeichen hatten die Farben schwarz-weiß auch

---

[1]) Anschütz, Komm. zu Art. 3 Anm. 2.

[2]) Giese-Volkmann, Komm. zur PrVerf., zu Art. 1 Anm. 8.

auf Grund der königlichen Kabinettsorder vom 12. März 1823, die ihre Gültigkeit auch nach dem Erlaß der Verfassung vom 31. Januar 1850 bis zu der neuen preußischen Verfassung behielt. Eine Verpflichtung, die jetzt verfassungsmäßig festgelegten preußischen Landesfarben bei feierlichen Anlässen zu zeigen, ergibt sich aus dem Text der Verfassung nur für die Behörden und Einrichtungen des Staates, eine derartige Verpflichtung für Privatpersonen und Gemeinden läßt sich aus der PrV. ebensowenig ableiten wie aus der RV. hinsichtlich der Reichsfarben. Dem gänzlichen Mangel an irgendwelchen Ausführungsbestimmungen zu Art. 1 Abs. 3 PrV. hat das preußische Staatsministerium durch eine Reihe von Verordnungen und ministeriellen Erlassen abzuhelfen gesucht. Hinsichtlich der Verordnungen des preußischen Staatsministeriums besteht der gleiche Unterschied zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen, wie im Reichsrecht. — Zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen ist das Staatsministerium auf Grund von PrV. Art. 51 stets befugt, dagegen ist die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen in Art. 51 nicht mit inbegriffen, dazu bedarf das preußische Staatsministerium vielmehr der gesetzlichen Ermächtigung[1]). Das Staatsministerium hat bei der weiteren Ausgestaltung des Landesflaggenrechtes als Richtlinie bei sämtlichen Verordnungen die Gleichsetzung der schwarz-weißen Landesfarben und der schwarz-rot-goldenen Reichsfarben beobachtet. Das kommt in einem Beschluß des Staatsministeriums zum Ausdruck. Danach sollte „die Beflaggung der staatseigenen Gebäude grundsätzlich nur auf Anordnung des Ministerpräsidenten im Einvernehmen mit der Reichskanzlei erfolgen. Geflaggt werde mit schwarz-weißen Fahnen, daneben sei „nach Möglichkeit die schwarz-rot-goldene Reichsflagge zu hissen" (vgl. Everling S. 49)." Die hierin enthaltene Richtlinie zeigt sich in allen Erlassen und Verordnungen wieder: Erl. d. Min. d. Inneren vom 22. Juli 1922: Es sollen für jedes Dienstgebäude eine preußische und eine Reichsflagge beschafft und beide gemeinsam gehißt werden. Erl. v. 27. Juli 1922: Es soll auf die Gemeinden und Gemeindeverbände eindringlichst eingewirkt werden, daß sie zur Feier des Verfassungstages und überhaupt bei feierlichen Anlässen neben der preußischen auch die Reichsflagge hissen. Beschl. des Staatsmin. vom 10. Juli 1923: Sämtliche staatlichen Dienstgebäude sowie die der Selbstverwaltungskörper sollen am 11. August in den Reichs- und Landesfarben flaggen. Beschl. d. Staatsmin. v. 16. Juni 1924: Sämtliche staatliche Dienstgebäude . . . haben am 11. August in den Reichs- und Landesfarben zu flaggen etc. etc. Soweit sich die hier genannten Verordnungen und Erlasse an reine Staatsbehörden

[1]) Giese-Volkmann, Komm. zur PrV. zu Art. 51 Anm. 2 und 3.

richten, sind es Verwaltungsverordnungen, und in diesem Falle sind sie, da ja, wie oben ausgeführt, das Staatsministerium zu deren Erlaß laut Verfassung befugt ist, rechtlich nicht anfechtbar. Soweit sich diese Verordnungen aber an die Selbstverwaltungskörperschaften hinsichtlich der Angelegenheiten der Selbstverwaltung richten, sind sie als Rechtsverordnung aufzufassen. Um die Gründe für diese Feststellung klar herauszustellen, empfiehlt es sich, etwas weiter auszuholen.

Durch RV. Art. 127 und PrV. Art. 70 ist die Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet. Zunächst ist die Bedeutung des Art. 127 klarzustellen. Anschütz stellt ihn in seinem Kommentar zur Reichsverfassung als ziemlich bedeutungslos hin. Dieser Standpunkt ist jedoch abzulehnen, da der gen. Artikel die Grundlage für die Selbstverwaltung der Gemeinden bildet, indem er ihnen das Recht hierzu im Rahmen der Gesetze zusichert. In übertragener Bedeutung heißt das, daß innerhalb dieser Schranken die Gemeinde alle Angelegenheiten, die der Staat nicht durch Gesetz für sich in Anspruch nimmt, in eigene Verwaltung nehmen dürfe (vgl. Tatarin-Tarnheyden ArchOeffR. S. 329/30). Die Selbstverwaltung beruht auf dem modernen Rechtsstaat, in dem Gesetzgebung, Rechtsprechung und auch die Verwaltung an gesetzliche Richtlinien gebunden sind. Ein Eingriff in die Freiheit und die Rechte des Einzelnen ist deshalb nur insoweit erlaubt, als eine gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist. Die Selbstverwaltung umfaßt alle die Verwaltungsangelegenheiten, welche der Staat nicht als Staatsangelegenheiten durch Verfassung oder Gesetz für sich in Anspruch nimmt; es sind dies die sog. eigenen Angelegenheiten der Gemeinden[1]). Hatschek[2]) führt zur Erläuterung dieses Begriffes ein Urteil des OVG. an, wonach „die Gemeinde nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck verfolgt, sondern die Bestimmung hat, alle Beziehungen des öffentlichen Rechtes in sich aufzunehmen. Die Gemeinde kann hiernach alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des ganzen, die materiellen Interessen der Einzelnen fördert." Dieser Grundsatz der sog. Universalität der Gemeindeaufgaben umfaßt naturgemäß nicht solche Angelegenheiten, welche durch Verfassung oder Gesetz ausschließlich dem Staate überwiesen sind. Neben diesen reinen Selbstverwaltungsangelegenheiten, unter die z. B. die gesamte wirtschaftliche Selbstverwaltung der Gemeinden fällt, gibt es noch die sog. Auftragsangelegenheiten. Es sind dies staatliche Angelegenheiten, die der Staat „aus Zweckmäßigkeitsgründen den

---

[1]) Helfritz in Schles. Ztg. Nr. 425 (1927).

[2]) Hatschek, Staatsr. S. 66.

Gemeinden zur Erledigung überwiesen hat"[1]). Einer der Hauptunterschiede und für die vorliegende Frage der wichtigste Unterschied zwischen diesen beiden Gebieten liegt in dem staatlichen Aufsichtsrecht. Während der Staat bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten nur das sog. kommunale Aufsichtsrecht hat, welches sich nur „auf einen geordneten Zustand und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung"[1]) bezieht, m. a. W. zum Zwecke hat, daß der Selbstverwaltungskörper die ihm durch Gesetz gezogenen Grenzen seiner Verwaltungstätigkeit nicht überschreitet und innerhalb dieser Grenzen seine Pflichten auch erfüllt[2]), hat der Staat bei den Auftragsangelegenheiten ein direktes Dienstaufsichtsrecht über die Gemeindeorgane, welche die Gemeinde ihm zur Wahrnehmung der Auftragsangelegenheiten zur Verfügung gestellt und die der Staat damit betraut hat. Diese Dienstaufsicht richtet sich von Staatsbehörde zu Staatsbehörde und gestattet dem Staat eine materielle Einflußnahme auf die Tätigkeit und die Entschließungen der Behörden[3]).

Aus dieser Rechtslage zwischen Staat und Gemeinden ergibt es sich, daß die oben genannten ministeriellen Erlasse und Verordnungen, soweit es sich um Auftragsangelegenheiten handelt, sich als Verwaltungsverordnungen darstellen, während sie, sobald es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt, als Rechtsverordnungen anzusehen und deshalb mangels einer gesetzlichen Ermächtigung unzulässig sind. Das Staatsministerium vertrat in dem Potsdamer Flaggenrechtsstreit[4]) den Standpunkt, daß es sich hinsichtlich der Beflaggung der kommunalen öffentlichen Gebäude um Auftragsangelegenheiten handele. In der Begründung ist ausgeführt, daß die Kommunalgebäude in kommunalem Eigentum stehen. Die Verwaltung dieser Gebäude, wozu auch die Beflaggung gehört, ist eine Angelegenheit der Selbstverwaltung. Die Beflaggung der Gebäude unterliegt wiederum der Beschlußfassung der Gemeinde und wird damit zur Gemeindeangelegenheit gestempelt. Soll diese in eine Auftragsangelegenheit, also Staatsangelegenheit, verwandelt werden, so kann dies nur den Bestimmungen der Art. 71 u. 72 PrV. entsprechend durch Gesetz geschehen: „Durch Verwaltungsvorschrift allein kann eine Gemeindeangelegenheit nicht zur Auftragsangelegenheit werden." Die

[1]) Helfritz a. a. O.
[2]) Hatschek S. 68, 327 ff.
[3]) Giese-Volkmann, Komm. zur PrV. Art. 170 Ziff. 4.
[4]) Gegenstand dieses Streites war ein Beschluß des Potsdamer Magistrates, nach welchem auch entgegen den ministeriellen Erlassen, die die Beflaggung in den Reichsfarben anordnen und die preußischen Farben nur neben den Reichsfarben zulassen, nur in den preußischen Farben geflaggt werden sollte. Wegen der Beanstandung dieses Beschlusses durch den Oberbürgermeister kam es zum Verfahren, das durch die Entscheidung des OVG. beendet wurde.

kommunale Gebäudeverwaltung unterliegt zwar der Staatsaufsicht, doch handelt es sich hierbei nicht um die staatliche Dienstaufsicht, sondern nur um die Kommunalaufsicht, die sich als „die Befugnis und die Verpflichtung, darüber zu wachen, daß die Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten den Bestimmungen der Gesetze gemäß geführt und stets in geordnetem Gange erhalten bleibt" darstellt. Die Gemeinde muß alles tun, um den Gang dieser Verwaltung aufrechtzuerhalten. Sie einzurichten und durchzuführen, ist gesetzliche Pflicht. (Soweit in kurzen Zügen die Begründung des OVG., vgl. die Entscheidung[1]).)

Aus dieser Entscheidung des OVG. geht klar hervor, daß die Beflaggung der Kommunalgebäude eine Selbstverwaltungsangelegenheit ist. Dann sind aber die ministeriellen Verordnungen als Rechtsverordnungen aufzufassen, mithin, da eine gesetzliche Ermächtigung für das Staatsministerium nicht vorhanden ist, rechtlich unzulässig. Um die „fehlende Rechtsbasis nachträglich zu schaffen" (Ausspruch des preuß. Innenministers, zit. bei Tatarin-Tarnheyden, ArchOeffR. S. 329) und damit die bisherigen Erlasse und Verordnungen auch für die Gemeinden rechtlich wirksam zu machen, hat das Staatsministerium mit dem ständigen Ausschusse des Landtages die Notverordnung vom 8. August 1927 erlassen.

b) Die Notverordnung vom 8. August 1927, ihre Tragweite und die Gründe, die den Erlaß der Notverordnung unzulässig erscheinen lassen.

Diese Notverordnung ist in verschiedener Hinsicht rechtlich anfechtbar. Die Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung sind nach Art. 55 PrV. einmal die, daß ihr Erlaß zur „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes dringend erforderlich" ist. Daß dieser Tatbestand nicht vorlag, kann schwerlich bestritten werden, denn man kann nicht annehmen, daß deswegen, weil eine beschränkte Anzahl von kommunalen Gebäuden, bei feierlichen Anlässen nur das Hoheitszeichen ihres Landes, nicht auch das des Reiches, zeigt, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit gefährdet ist. Ebensowenig läßt sich diese Angelegenheit als ungewöhnlicher Notstand bezeichnen[2]). Der von Giese geprägte Satz, „daß die Praxis bei der Annahme eines Notstandes weitherzig sei," verfängt hierbei ebenfalls nicht, da die Weitherzigkeit hinsichtlich dieser Notverordnung übertrieben erscheint. Außerdem war dies

---

[1]) Vgl. die Entscheidung des OVG. in DJZ. 1927, Heft 16/17 S. 1198/99.

[2]) Vgl. Holtz, DJZ. 1927, Heft 16/17 S. 1130/31.

alles in Wahrheit nach dem Zugeständnis des preußischen Innenministers gar nicht der eigentliche Grund. Es handelte sich vielmehr darum, daß „das Interesse der Autorität der Staatsregierung es erforderte, den einmal eingenommenen Standpunkt durchzuhalten und zu versuchen, die fehlende Rechtsbasis nachträglich zu schaffen“[1]). Da hiernach die materiellen Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung gar nicht vorliegen, so erscheint die Notverordnung selbst schon aus den dargelegten Gründen als unzulässig, in noch viel stärkerem Maße jedoch noch aus einigen weiteren Gründen.

Der eine ist der, daß durch diese Notverordnung eine grundlegende Veränderung des Flaggenrechtes herbeigeführt wird. Denn dadurch, daß die Beflaggung der Kommunalgebäude wie der Schulgebäude als zu den örtlichen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung gehörig erklärt wird[2]), wird der Geltungsbereich der Landesfarben als staatseigenes Hoheitszeichen (vgl. unten) bedeutend erweitert. Das kann aber kaum durch eine Notverordnung geschehen; denn es liegt im Charakter der Notverordnung, daß sie nur eine schwebend wirksame Regelung herbeiführt. Denn nach PrV. Art. 55 sind die Notverordnungen bei dem nächsten Zusammentritt des Landtages diesem zur Genehmigung vorzulegen. Erfolgt diese Genehmigung, so behält die Notverordnung ihre gesetzliche Wirksamkeit, erfolgt die Genehmigung jedoch nicht, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung alsbald außer Kraft zu setzen. Daraus erklärt sich m. E. die schwebend wirksame Geltung einer Notverordnung. Eine derartige Regelung erscheint deshalb bei einer Frage von solcher Tragweite, auf die später noch zu sprechen zu kommen ist, als ungenügend, wenn nicht gar unzulässig.

Ein anderer Grund ist der, daß die Notverordnung in gewisser Weise einen Eingriff in das durch Art. 153 RV. verfassungsmäßig gewährleistete Eigentum bewirkt. An sich kann der Staat, wie aus Art. 127 RV. hervorgeht, grundsätzlich die Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Gesetz zu Staatsangelegenheiten machen und sie dann als Auftragsangelegenheiten ebenfalls durch Gesetz den Gemeinden zur Verwaltung übertragen. Demnach kann der Staat den Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten einschränken und Rechtsgebiete für sich beanspruchen, welche bisher zur alleinigen Zuständigkeit der Gemeinden gehörten. Wie aus der Entscheidung des OVG. vom 20. Mai 1927 hervorgeht, stehen die Gebäude der Gemeindeverwaltung im Eigentum der Gemeinden und unterliegen auch der Verwaltung derselben, gleichgültig, ob sie nur Gemeinde-

---

[1]) Tatarin-Tarnheyden, ÖffR. S. 327.

[2]) Vgl. Verordnung vom 8. August 1927.

angelegenheiten oder auch Auftragsangelegenheiten dienen, sie bilden einen Teil des Verwaltungsvermögens der Gemeinden. Soweit es sich um das Vermögen und das Eigentum der Gemeinde handelt, ist die Gemeinde als juristische Person des Privatrechtes aufzufassen. Dann gilt aber auch insoweit der Art. 153 RV. für die Gemeinden. Durch diese Bestimmung wird das Eigentum innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet. Wie das OVG. nun in seiner Entscheidung einwandfrei festgestellt hat, gehört die Beflaggung zu der Verwaltung der Gemeindegebäude, des Gemeindevermögens, und kann nicht aus der Verwaltung des Gemeindevermögens herausgenommen und zu einem selbständigen staatlichen Verwaltungszweige gemacht werden. Ebenso müssen die Flaggen aus dem Vermögen der Gemeinde angeschafft werden und gehören damit ebenfalls zu dem Vermögen und dem Eigentum der Gemeinde. Durch Art. 153 RV. wird bestimmt, daß „das Eigentum von der Verfassung gewährleistet wird". Damit wird dem einzelnen völlige Ungestörtheit hinsichtlich seines Eigentums zugesichert und jeder unbefugte Eingriff in dieses untersagt: an dem Privateigentum soll die Gesetzgebungstätigkeit ihre Grenze finden. Als juristische Person (vgl. oben) steht die Gemeinde dem einzelnen hinsichtlich ihres Vermögens und dessen Verwaltung gleich, Art. 153 RV. schützt also auch das Vermögen der Gemeinde vor unbefugten Eingriffen. Die vor dem Erlaß der Notverordnung ergangenen Verfügungen, Erlasse und Verordnungen waren, wie oben ausgeführt, für die kommunale Selbstverwaltung nicht verbindlich. Als der Staat die Notverordnung erließ, wollte er damit die gesetzliche Grundlage für die genannten Verordnungen schaffen und ihnen dadurch Verbindlichkeit auch gegenüber den Behörden der Selbstverwaltung verleihen. Er wollte also einen Teil des Gemeindeeigentums unter seine Verwaltung und Verfügungsgewalt bringen. Dem steht aber Art. 153 RV. entgegen. Der Staat darf nicht ohne weiteres einen Vermögensteil einer Person unter seine Verwaltung nehmen[1]). Es gibt zwar auch Fälle, in denen der Staat Eingriffe in das Privatvermögen der Gemeinden vornehmen darf. Der Staat hat z. B. auf Grund von Art. 144 RV. die Aufsicht über das Schulwesen. Um diese Aufsicht auch praktisch ausüben und durchsetzen zu können, hat der Staat gewisse Rechte, u. a. das Recht, den Schulverbänden Leistungen aufzuzwingen, deren Erfüllung sie verweigern. Nach dem Schulanforderungsgesetz vom 28. Mai 1887 kann die zu gewährende Anforderung, soweit sie innerhalb der gesetzlichen Zuständigkeit nach dem Ermessen der Verwaltungsbehörden zu bestimmen ist, durch Beschluß des Kreisausschusses oder, hinsichtlich der Stadtschulen, des Bezirksausschusses festgestellt

---

[1]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, ArchÖffR. S. 330 ff.

werden[1]). Ebenso kann auch in anderen Fällen der Verweigerung einer Leistung, zu der die Gemeinde nach öffentlichem Recht verpflichtet ist, eine Zwangsetatisierung von der zuständigen Behörde (Landrat oder Regierungspräsident) vorgenommen werden. Vorbedingung ist aber in beiden Fällen das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage. Als gesetzliche Grundlage dürfte aber die Notverordnung kaum zu betrachten sein (vgl. oben S. 23 u. 24); man wird infolgedessen das Vorgehen der Staatsregierung auch aus diesem Grunde als mit der Reichsverfassung unvereinbar bezeichnen müssen[2]).

Weiterhin ergibt es sich auch aus dem Rechtsverhältnis des Reiches zu den Ländern, daß eine Regelung des Flaggenrechtes, wie sie Preußen durch die Notverordnung erstrebt, unvereinbar mit der RV. ist.

Das Reich ist ein Bundesstaat, d. h. eine Vereinigung von Staaten unter Beschränkung ihrer Selbständigkeit in der Weise, daß staats- und völkerrechtlich ein neuer Staat entsteht. Die

---

[1]) Vgl. Dieckmann S. 717 ff.

[2]) An dieser Stelle soll noch auf den Erlaß des M. d. I. vom 18. 7. 1928 eingegangen werden (Zeitschrift d. Landgemeinden 37. Jahrg. Nr. 18, Berlin, d. 25. 9. 1928). Er erging auf eine Anfrage an den Unterrichtsminister über die Rechtslage hinsichtlich der schwebenden Anforderungsverfahren zur Beschaffung von Reichsflaggen für Schulgebäude. Der Erlaß erklärt die Beflaggung der Schulgebäude zur inneren Schulangelegenheit, und zwar unabhängig davon, in wessen Eigentum die Gebäude stehen. Die eingeleiteten Anforderungsverfahren seien durchzuführen, damit die Beflaggung gelegentlich auf Anordnung der Schulaufsichtsbehörde vorgenommen werden könne.

Dieser Erlaß ist ebenso wie die Notverordnung in verschiedener Hinsicht anfechtbar. Die „Inneren Schulangelegenheiten" bestehen in all den Dingen, die sich auf die Gegenstände und Formen des Unterrichts beziehen und in der Schulaufsicht allgemein. (Vgl. Anschütz, Komm. zur RV. zu Art. 143 und 144 S. 375/6.) Daß die Beflaggung nicht unter die erstgenannten Dinge fällt, ist klar. Aber auch durch das Recht des Staates, die Schulaufsicht zu führen, ist die Anordnung des M. d. I. nicht gedeckt. Wie Anschütz zu Art. 144 ausführt, ist die Schulaufsicht als die „Leitung und Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten durch den Staat" aufzufassen. Auch die Schulaufsicht muß aber innerhalb der durch die Gesetze gezogenen Grenzen bleiben, ebenso wie die zur Durchführung derselben den Aufsichtsbehörden zustehenden Rechtsmittel, wie z. B. die Zwangsetatisierung und die Beschlüsse im Anforderungsverfahren. Eine gesetzliche Bestimmung, welche die Aufsichtsbehörde dazu berechtigt, die Beflaggung der Schulgebäude — eine Angelegenheit, die, wie das OVG. festgestellt hat, von der Verwaltung der Schulgebäude untrennbar und damit rein begriffsmäßig als äußere Schulangelegenheit aufzufassen ist — zur inneren Schulangelegenheit zu erklären und sie damit in ihren Aufsichts- und Verwaltungskreis einzubeziehen, gibt es nicht. Eine derartige Regelung, wie die durch den Erlaß getroffene, erscheint deshalb als über den Begriff der Schulaufsicht hinausgehend. Eine andere rechtliche Grundlage für das Vorgehen des M. d. I. gibt es nicht; der Erlaß überschreitet deshalb den Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeit des M. d. I. und ist damit als unzulässig anzusehen.

Länder haben aber durch diese Beschränkung ihrer Selbständigkeit ihre Staatlichkeit nicht verloren. Sie sind dem Reiche zwar untergeordnet, ihre Staatsgewalt ist aber nicht eine vom Reiche abgeleitete, übertragene, sie ist vielmehr wie auch im Kaiserreich, so auch heute eine ursprüngliche und eigenständige. Die Selbständigkeit der Länder ist in der Republik durch die neue Reichsverfassung stärker eingeengt, als sie es im Kaiserreich war, die Staatlichkeit und damit das Vorhandensein einer Staatsgewalt und Staatshoheit bei den Ländern geht jedoch aus der Reichsverfassung unzweideutig hervor. Das ergibt sich zunächst aus Art. 5 RV. Darin ist bestimmt, daß „die Staatsgewalt . . . in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt wird". Damit wird einmal die in den Ländern tätige öffentliche Gewalt als Staatsgewalt anerkannt, außerdem wird sie durch landeseigene, nicht vom Reiche abhängige Organe auf Grund der Landesverfassung ausgeübt. Das Reich hat den Ländern nur eine einzige Beschränkung hinsichtlich ihrer Verfassungsautonomie auferlegt, die des Art. 17 RV. Danach muß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben, im übrigen haben die Länder durchaus die Verfassungsautonomie. Wenn nun die Länder ihre Verfassungen aus eigenem Rechte erlassen und ihre Organe auf Grund dieser landeseigenen Bestimmungen die öffentliche Gewalt ausüben, so folgt daraus, daß es sich hier um eine von der Staatsgewalt des Reiches zu trennende Staatsgewalt handelt, die dem Reiche zwar untergeordnet ist, aber doch von ihm als eigenständig anerkannt und nicht als vom Reiche abgeleitet bezeichnet wird[1]). Weiterhin ergibt sich dies aus Art. 78 Abs. 2 RV. Durch diesen Artikel wird den Ländern für Angelegenheiten der Landesgesetzgebung das Recht anerkannt, mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen. Da die Rechtswirkungen dieser Verträge nur für das betreffende Land, nicht auch für das Reich, verbindlich sind, da ferner die Länder die Verträge in eigenem Namen abschließen, so folgt daraus, daß die Länder in gewissem Maße völkerrechtliche Geschäftsfähigkeit und Persönlichkeit haben. Dies ist aber nur möglich, wenn das Land in den gleichen Grenzen eine autonome Staatsgewalt besitzt. So finden sich in der Reichsverfassung noch an verschiedenen Stellen Beweise für die Staatlichkeit der Länder; sie alle aufzuzählen würde zu weit führen.

Die Staatlichkeit und damit auch die eigenständige Staatshoheit der Länder steht demnach fest. Die Staatshoheit stellt sich dar als die „gesamte staatliche Willensbildung und Betätigung"[2]), als die „ordnende, das Gemeinwohl fördernde, die

[1]) Vgl. Anschütz, Komm. zu Art. 1 u. Art 5.
[2]) Vgl. hierzu Helfritz, Allgem. Staatsr. S. 35 ff.

Gesamtheit wie den einzelnen schützende Tätigkeit"; die Staatsgewalt dagegen ist die Eigenschaft des Staates, durch die er seine Hoheit nach außen zur Durchführung und Anerkennung bringt, der herrschaftliche Zwang, den das Subjekt „Staat" dem einzelnen wie auch der Allgemeinheit gegenüber anzuwenden berechtigt ist. Mithin ist die Staatsgewalt nur ein Bestandteil der Staatshoheit, da diese den gesamten staatlichen Willen umfaßt, jene dagegen nur das Mittel zur Ausführung desselben bildet.

Den nach außen kenntlichen Ausdruck der Staatshoheit bilden die Farben des Staates. Das ergibt sich einmal aus der Art, wie sie verfassungsmäßig festgelegt sind, und zweitens aus den Bestimmungen über die Führung der Farben. In Art. 3 RV. sind die Farben des Reiches festgelegt. Dieser Artikel steht ganz im Anfang der Verfassung im ersten Hauptteil „Aufbau und Aufgaben des Reiches" unter dem Abschnitt „Reich und Länder" und zwar noch vor der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Reiches. Daraus geht die Wichtigkeit hervor, die die Verfassung der Festlegung der Farben beilegt. Aus dem Text selbst geht ferner die Bedeutung der Farben als Hoheitszeichen ganz klar hervor. Der Artikel spricht ausdrücklich von den „Reichsfarben" und stellt sie in Gegensatz zu der „Handelsflagge"; er bestimmt damit, daß lediglich die Farben schwarz-rot-gold die Reichshoheit nach außen erkennbar machen sollen. Weiterhin läßt sich aus Satz 1 des Artikels „Die Reichsfarben sind . . ." entnehmen, daß nur das Reich die Anwendung seiner eigenen Farben regeln will, indem es sie durch diesen Satz zu seinen eigenen Farben erklärt. Fernerhin geht dies auch klar hervor aus den bei der Beratung der neuen Reichsverfassung geführten Debatten zu diesem Artikel[1]). Und schließlich geht die Bedeutung der Reichsfarben unzweideutig aus dem oben behandelten Gesetz von 1899 über die Handelsflagge hervor. Wie dort ausgeführt ist, dehnt das Reich damit seine Hoheit auf das ganze Gebiet der Handelsschiffahrt aus, indem es den Kauffahrteischiffen die Führung der Reichsfarben zur Pflicht macht und damit die Schiffe zu einem Gebietsteil des Reiches macht. Dadurch werden die Schiffe aber gleichzeitig der Rechtshoheit des Reiches unterstellt, m. a. W., sämtliche Rechtsfragen, die das Schiff betreffen, werden nach Reichsrecht behandelt. In allen anderen Fällen, wo eine Regelung hinsichtlich des Gebrauches der Reichsfarben notwendig erschien, ist diese vom Reich aus durch Gesetze und Verordnungen geschehen (vgl. die Verordnungen über die Führung der verschiedenen Dienstflaggen etc.). Damit ist die Bedeutung der Reichsfarben als reichseigenes Hoheitszeichen festgestellt.

---

[1]) Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf der RV. S. 402.

Hinsichtlich der Landesfarben liegt der Fall ganz ähnlich. Auch in der preußischen Verfassung sind die Landesfarben am Anfang der Verfassung im Art. 1 Satz 3 festgelegt worden, indem sie auch hier damit als Landeshoheitszeichen bestimmt werden. Ausführungsgesetze wie das Gesetz von 1899 zur Reichsverfassung gibt es in Preußen zu Art. 1 Satz 3 PrV. nicht, vielmehr nur Verordnungen und Erlasse des Staatsministeriums. Diese sind aber nur für die staatlichen Behörden und Einrichtungen verbindlich (vgl. oben). Daraus ergibt es sich, daß die preußischen Landesfarben ebenfalls nur als staatseigenes Hoheitszeichen aufzufassen sind.

Die Eigenschaft der Farben eines Staates als „staatseigenes Hoheitszeichen" geht nun nicht so weit, daß nur die Organe und Einrichtungen des Staates selbst diese Farben zeigen dürfen. Ebenso wie jeder deutsche Staatsbürger die Reichsfarben zeigen darf, so darf auch jeder Gliedstaat die Reichsfarben neben seinen eigenen Farben zeigen. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht zwar nicht. Es gibt aber auch keine Verbotsnorm. Hinsichtlich seiner Organe und Einrichtungen steht der Gliedstaat dem einzelnen Staatsbürger völlig gleich, soweit es sich um die Beflaggung in den Reichsfarben handelt. Denn diese Dinge unterstehen der ausschließlichen Verfügungsgewalt des Gliedstaates und unterliegen damit auch nur dessen Verwaltung und Rechtshoheit, so daß der Gliedstaat diese Frage im Wege der Verwaltungsvorschrift regeln kann. Wenn der dem Reiche untergeordnete Gliedstaat die Hoheit des Reiches als des ihm übergeordneten Staates für sich und seine Einrichtungen nach außen erkennbar machen will, so ist dagegen nichts zu sagen. Will aber ein Gliedstaat eine juristische Person des öffentlichen Rechtes dazu zwingen, in den Reichsfarben zu flaggen — das ist der Sinn der preußischen Notverordnung vom 8. August 1927, vgl. oben — obwohl er dazu eine direkt anwendbare rechtliche Handhabe nicht hat, so überschreitet er, mag er sein Ziel durch eine Notverordnung oder selbst durch ein Gesetz zu erreichen suchen, seine Kompetenz. Denn das Reich hat durch seine bisherige Gesetzgebung einwandfrei bewiesen, daß es die gesetzliche Regelung des Gebrauches seines Hoheitszeichens im Verhältnis des Staates zum Staatsbürger — dem Staatsbürger sind in dieser Hinsicht die juristischen Personen des öffentlichen Rechtes (Kommunalverbände, vgl. oben) gleichzusetzen — selbst übernehmen will. Es sei zuerst noch einmal auf Art. 3 RV. hingewiesen, dessen normativer Inhalt den eben erwähnten Grundsatz umfaßt, indem er die Farben schwarz-rot-gold zu einer Reichsangelegenheit macht. In Verbindung mit Art. 5 RV. ist damit dieser Grundsatz als verfassungsmäßig festgelegt anzusehen. Seine Anwendung hat er einmal in dem Gesetz „zum Schutz der Republik" gefunden, wodurch eine Beleidigung und der Mißbrauch des Reichshoheitszeichens unter

Strafe gestellt werden[1]). Eine weitere Anwendung dieses Grundsatzes ist in dem Flaggenerlaß des Reichswehrministeriums vom 15. August 1927 zu erblicken, der auf Grund des Wehrgesetzes ergangen ist und eine erneute Betonung und Hervorhebung der Reichsfarben zum Gegenstand hat. Daß es sich hier nicht um einen neuen Grundsatz handelt, ergibt sich einmal aus dem oben über das Gesetz von 1899 Gesagten und ferner aus der im Strafgesetzbuch enthaltenen Bestimmung des § 135, die die Verletzung und den Mißbrauch der Hoheitszeichen des Reiches und der Bundesstaaten unter Strafe stellt. Damit ist der oben erwähnte Grundsatz bewiesen.

Auch Art. 12 RV. ist m. E. hier unanwendbar. Dieser Artikel bestimmt, daß „die Länder das Gesetzgebungsrecht behalten, solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reiches". Wie Anschütz in seinem neuesten Kommentar zur Reichsverfassung ausführt, ist Abs. 1 Satz 2 dieser Bestimmung eigentlich überflüssig, da hinsichtlich der ausschließlichen Gesetzgebung den Ländern das Recht zur Gesetzgebung mit dem Augenblick, in dem die Reichsverfassung in Kraft tritt, entzogen ist; denn dies ist das Wesen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz[2]). Das ist richtig, sofern man diesen Satz nur auf die in Art. 6 RV. aufgezählten Sachgebiete anwendet. Wie Anschütz zum Art. 6 Anm. 4 ausführt, gibt es auch noch andere Dinge, deren Regelung unter die ausschließliche Zuständigkeit des Reiches fällt, z. B. die eigenen Angelegenheiten des Reiches im engeren Sinne, Materien, welche der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung begriffsmäßig entzogen sind[3]). Diese sind in Art. 6 nicht mitaufgezählt, da dies überflüssig ist. Um nun diese Gebiete von der Gesetzgebungskompetenz der Länder ausdrücklich auszuschließen, ist der Bestimmung, welche die Abgrenzung der ausschließlichen Reichskompetenz enthält, der erwähnte Satz hinzugefügt worden. Damit bekommt dieser Satz auch seine Bedeutung und seinen Sinn; denn er behält alle die Gebiete, die in der Reichsverfassung nicht aufgezählt sind, die aber doch ihrer Natur nach nicht von den Ländern, sondern nur vom Reiche gesetzlich geregelt werden können, der Reichsgesetzgebung vor und gibt zugleich dem Reiche eine Handhabe, um gegebenenfalls gegen das Land vorzugehen. Dazu gehört m. E. auch die gesetzliche Regelung des Gebrauches des Reichshoheitszeichens. Es gibt keine gesetzliche Grundlage, die ein Vorgehen wie das des preußischen Staatsministeriums recht-

---

[1]) Vgl. Gesetz zum Schutz der Republik § 8 Ziffer 2.

[2]) Vgl. hierzu und zum folgenden Anschütz, Komm. zu Art. 12 und Art. 6.

[3]) Anschütz, Komm. zu Art. 6 Anm. 4.

fertigt. Es ist überhaupt mit der Stellung des Reiches gegenüber den Ländern unvereinbar, daß ein Land für sich allein eine Regelung des Gebrauches der Reichsfarben trifft, eines Rechtsgebietes, dessen Regelung das Reich, wie oben ausgeführt, für sich allein in Anspruch nimmt. Das Reich ist zwar auch heute noch ein Bundesstaat, die Staatlichkeit der Länder wird auch vom Reiche anerkannt; die übergeordnete Stellung des Reiches über die Länder kommt aber in der Einschränkung des Selbstbestimmungsrechtes wie auch des Mitbestimmungsrechtes in Reichsangelegenheiten so stark zum Ausdruck, daß die Länder praktisch nahezu den mit einer gewissen Autonomie ausgestatteten Verwaltungsbezirken eines (dezentralisierten) Einheitsstaates gleichstehen. Denn auf Grund der Art. 7—17 kann das Reich fast alle Gebiete der Gesetzgebung an sich ziehen, und nach Art. 76 RV. ist es theoretisch denkbar, daß das Reich den Ländern ihre Autonomie durch ein verfassungsänderndes Gesetz überhaupt entzieht. Ein in dieser Weise dem übergeordneten Staate nachgeordneter Staat darf aber m. E. ein Gebiet, dessen Regelung durch Gesetz rein begriffsmäßig dem übergeordneten Staate allein zusteht, weder durch ein die Sache direkt erfassendes, noch durch ein den direkten Weg umgehendes Gesetz zu regeln suchen; tut er es doch, so überschreitet er seine Kompetenz.

Trotz all dieser Gründe, die gegen die Zulässigkeit dieser Notverordnung sprechen, besteht sie jedoch und behält ihre rechtliche Geltung, solange sie nicht vom Landtage außer Kraft gesetzt ist. Die Rechtsfolgen, die sich daraus ergeben, sind folgende: Die Beflaggung der Dienstgebäude der kommunalen Selbstverwaltung ist als der allgemeinen Landesverwaltung unterstehend erklärt worden, als örtliche Angelegenheit der allgemeinen Landesverwaltung. Damit ist die Beflaggung aus dem Kreis der Selbstverwaltungsangelegenheiten herausgenommen und als Staatsangelegenheit zur Auftragsangelegenheit geworden. Träger der Auftragsangelegenheiten sind aber nicht die Gemeinden selbst, sondern nur die zur Verwaltung eingesetzten Organe, die, wie oben ausgeführt, zur Verwaltung der staatlichen Auftragsangelegenheiten von den Gemeinden dem Staate zur Verfügung gestellt werden. Als Verwalter der Auftragsangelegenheiten stehen die kommunalen Behörden den reinen Staatsbehörden gleich, der Staat führt über sie insoweit die Dienstaufsicht und ist deshalb befugt, hinsichtlich der Beflaggung der kommunalen Gebäude in dem durch die Notverordnung gegebenen Rahmen den genannten Behörden durch Verordnungen und Erlasse Vorschriften über die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Staatsangelegenheiten zu machen. Aus denselben Gründen sind aber die bereits erlassenen Verordnungen und Dienstvorschriften für die kommunalen Behörden rechtlich verbindlich (vgl. die oben angeführten Verordnungen

und Erlasse), indem sie damit auch sie verpflichten, bei feierlichen Anlässen die Reichsfarben neben den Landesfarben zu zeigen.

c) Wird durch die preußische Flaggengesetzgebung (Verordnungen, Erlasse und die Notverordnung) die rechtliche Bedeutung der Reichs- und Landesfarben geändert?

Diese Ausführungen lassen die Frage auftauchen, ob durch den Erlaß der oben erwähnten Verordnungen und Erlasse in Verbindung mit der Notverordnung die staatsrechtliche Bedeutung der Reichs- und Landesfarben verändert wird. Die Farben des Reiches und der Länder sind der äußere Ausdruck der Staatshoheit. Eine rechtliche Pflicht, sie zu zeigen, besteht nur für den Staat, seine Behörden und Einrichtungen, und für den Staatsbürger nur im Rahmen der diesbezüglich erlassenen Gesetze (Flaggengesetz von 1899). Der preußische Staat dehnt durch die Notverordnung seinen Zuständigkeitskreis auch auf die Beflaggung der Kommunalgebäude aus, indem er dies zur Staatsangelegenheit erklärt. Damit ändert sich an der rechtlichen Bedeutung der Farben nichts, es wird vielmehr nur ihr Geltungsbereich als staatseigenes Hoheitszeichen mit rechtlich wirksamer Verbindlichkeit, sie bei feierlichen Anlässen zu zeigen, auch auf die Kommunalgebäude ausgedehnt. Es könnte vielleicht der Gedanke auftauchen, daß das Land Preußen damit, daß es für seine Einrichtungen und Behörden ebenso wie jetzt für die im öffentlichen Dienst befindlichen Kommunalgebäude seines Gebietes das Flaggen in den Reichsfarben zur gesetzlichen Pflicht macht, sich seiner Landesflaggenhoheit zugunsten der Reichsflaggenhoheit begibt. Will man dies annehmen, so muß man den Satz aufstellen, daß, wenn mehrere Flaggen nebeneinander gehißt werden, nur eine Flagge, nämlich die Reichsflagge, als Hoheitszeichen anzusehen ist. Dies ist abzulehnen. Denn wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, ist der Begriff der Flaggenhoheit nicht so eng begrenzt. Ebenso wie jeder Staatsbürger kann auch der Staat Preußen die Reichsfarben als Schmuck neben seinen eigenen Farben hissen. Man kann dies den Ländern um so weniger verwehren, als sie dadurch ihre Zusammengehörigkeit mit dem Reiche auch nach außen erkennbar machen. Ein rechtlicher Zwang hierzu besteht aber mangels einer dahingehenden gesetzlichen Vorschrift auch für die Länder nicht.

IV. Die rechtliche Bedeutung der Reichs- und Landesfarben auf völkerrechtlichem Gebiet.

Zum Schluß ist noch kurz auf die rechtliche Bedeutung einzugehen, welche die Landesfarben für das Völkerrecht haben.

Vor der Gründung des Deutschen Bundes waren die Farben der deutschen Länder als selbständige Staatshoheitszeichen allein anerkannt. Die Geltung der Farben schwarz-rot-gold in den Jahren 1848—52 war staatsrechtlich wie auch völkerrechtlich nur beschränkt und zudem von sehr kurzer Dauer. Als die deutschen Länder sich dann im Jahre 1867 zu dem Norddeutschen Bunde und 1871 zum Kaiserreich zusammenschlossen, delegierten sie einen großen Teil ihrer Hoheitsrechte an das Reich. Sie gaben jedoch ihre Selbständigkeit auf völkerrechtlichem Gebiete nicht völlig auf. Die auswärtige Vertretung aber, und zwar sowohl die diplomatische wie die konsularische wurde, soweit es sich um reine Reichsangelegenheiten handelte, durch Art. 11 Abs. 1a RV. auf die unmittelbare Verwaltung des Reiches übertragen. Damit war aber nicht den Ländern das Recht, sowohl diplomatische und konsularische Vertreter ins Ausland zu entsenden, als auch solche der auswärtigen Mächte und der übrigen deutschen Länder zu empfangen, entzogen. Die Länder konnten nicht nur bei denjenigen Mächten, bei welchen eine Reichsgesandtschaft nicht bestand, eine Landesgesandtschaft unterhalten, sie konnten auch neben jeder Reichsgesandtschaft eine Landesgesandtschaft errichten. In diesem Falle trat dann eine Teilung der Geschäfte ein, indem die Sonderinteressen des Landes durch den Landesgesandten, die Reichsinteressen dagegen durch den Reichsgesandten vertreten wurden. Es konnte dementsprechend sogar dem Landesgesandten des einen Bundesgliedes die Vertretung der Sonderinteressen eines anderen durch dieses übertragen werden. Soweit es sich aber um reine Reichsinteressen handelte, vertraten diese Interessen nur die Reichsgesandtschaften. Diese Hoheitsstellung des Reiches gegenüber dem Auslande zeigte sich darin, daß die Gesandtschaften und Konsulate des Reiches als Symbol der Reichshoheit die durch die Verordnung von 1867 festgelegte Bundesflagge „schwarz-weiß-rot" führten.

Da diese Verordnung nach der Gründung des Reiches zum Gesetz erhoben wurde, blieb die Lage auch im Reich dieselbe wie im Norddeutschen Bunde. Damit hörte die Landeshoheit auf diesem Gebiet auf. Ebenso wurde die Einheit des Reiches auf völkerrechtlichem Gebiet hinsichtlich des Flaggenrechtes der Seeschiffahrt kenntlich gemacht durch die in der Verfassung festgelegte einheitliche Handelsflagge (Art. 55a. RV.). Während wie oben gesagt, staatsrechtlich nur der Grundsatz der aus-

schließlichen Flaggenhoheit des Reiches in der alten Reichsverfassung festgelegt ist, geht aus der Verbindung von Art. 11 Abs. 1 i. V. m. Art. 54 und 55 unzweideutig die ausschließliche Flaggenhoheit auf völkerrechtlichem Gebiet für das Reich hervor. Sobald das Reich nach außen mit der einheitlichen Handelsmarine in Erscheinung trat, hatte die Flaggenhoheit der Länder aufgehört. Ebenso lag der Fall hinsichtlich der Kriegsmarine. Späterhin wurde die schon durch die Verfassung grundsätzlich getroffene Regelung noch näher ausgeführt durch eine Reihe von Verordnungen.

Während im alten Reich die Länder ihre Hoheitsrechte hinsichtlich der Flaggen an das Reich delegiert hatten und dafür als Mitglieder an der Leitung des Reiches teilnahmen, hat im heutigen Reich nach dem Umsturz das Reich den Ländern als seinen Gliedern gewisse Hoheitsrechte als selbständig anerkannt. Die Länder dürfen ihre Landeshoheit auf den Gebieten zum Ausdruck bringen, die das Reich nicht für sich in Anspruch genommen hat. Durch RV. Art. 6 ist bestimmt, daß der Verkehr mit dem Auslande zu der ausschließlichen Kompetenz des Reiches gehört. Damit ist den Ländern die Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge (ausgenommen die Verträge im Rahmen des Art. 77 RV., die für die vorliegende Frage bedeutungslos sind) abzuschließen, genommen. Völkerrechtlich bildet das Reich hinsichtlich des Flaggenrechtes einen Einheitsstaat und deshalb gibt es völkerrechtlich nur das Deutsche Reich und damit die beiden verfassungsmäßig festgelegten Fahnen, die Reichsflagge und die Handelsflagge, die Fahnen der Länder sind völkerrechtlich bedeutungslos.

Die durch die Flagge des Staates verkörperte Staatshoheit äußert sich auf verschiedene Weise. Zunächst soll ihre Bedeutung hinsichtlich des Schiffsflaggenrechtes klargestellt werden. Jedes Schiff muß nach allgemeinem Völkerrechtsbrauch eine Nationalität haben, diese wird durch die Flagge bewiesen. Nun kann man aber die Flagge nicht als Beweismittel derart ansehen, daß alle Behörden von der Gültigkeit desselben überzeugt sein müssen. Das ergibt sich u. a. auch daraus, daß der Flaggenmißbrauch durch die „Haager Ordnung Art. 23“ ausdrücklich untersagt wird. Es kann auch der Fall eintreten, daß ein Staat sein Flaggenrecht einem Ausländer verleiht. Für den Seehandelsverkehr ist deshalb ein zuverlässigeres Beweismittel erforderlich. Dies ist das heute allgemein übliche Schiffszertifikat, das den anderen Staaten gegenüber als endgültiges Beweismittel wirkt. Das Schiffszertifikat wird für die Schiffe nach dem Rechte des Heimatstaates ausgestellt; dies geschieht in Deutschland unter den im Flaggengesetz von 1899 enthaltenen Bedingungen. Erst auf Grund dieses Schiffszertifikates darf das Recht zur Führung der Flagge ausgeübt werden. Damit übt der Staat dem einzelnen gegenüber sein

öffentlich-rechtliches Hoheitsrecht aus. Wenn auf See irgendeine Rechtsfrage auf dem Schiffe selbst entsteht, so wird sie nach dem Rechte des Heimatstaates entschieden. Erfolgt dagegen z. B. ein Zusammenstoß zweier Schiffe mit verschiedener Nationalität, so entsteht eine Rechtskollision, die nach den zwischen den Staaten abgeschlossenen oder abzuschließenden Verträgen entschieden wird. Bei all diesen Verträgen tritt als Kontrahent stets nur das Reich auf; denn das Reich allein ist für völkerrechtliche Verträge, die die Schiffahrt und die damit zusammenhängenden Rechtsfragen angehen, zuständig. Ebenso werden alle Rechtsfragen, die hinsichtlich der Ladung des Schiffes wie auch hinsichtlich der Schiffsmannschaft entstehen, nach dem Rechte des Heimatstaates, also nach Reichsrecht, entschieden, und nur in den Punkten greift Landesrecht ein, deren gesetzliche Regelung das Reich den Ländern überlassen hat. Damit ist die ausschließliche Rechtshoheit des Reiches, die in der Reichsflagge ihren äußeren Ausdruck findet, bewiesen, die Landesfarben sind für dieses Gebiet bedeutungslos.

Ebenso liegt der Fall für die diplomatische und konsularische Vertretung des Reiches. Auch für dieses Gebiet ist das Reich allein zuständig (RV. Art. 6 Ziff. 1); das Reich ernennt durch seine Organe die diplomatischen und konsularischen Vertreter. Es regelt auch durch Verordnungen die Form und Führung der Reichsflagge, der diplomatischen und konsularischen Dienstflaggen und der Handelsflagge (vgl. die Verordnung des Reichspräsidenten vom 11. April 1921 und vom Mai 1926). Damit ist die alleinige Flaggenhoheit des Reiches nach den Grundsätzen des Reichsrechtes für das Gebiet des Völkerrechtes festgestellt.

Aber auch nach den heute allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes können nur die Farben des Reiches als Hoheitszeichen in Frage kommen. Ein Staat muß, wenn er völkerrechtliche Persönlichkeit haben soll, wenn er Rechtssubjekt im völkerrechtlichen Sinne sein will, von den anderen Staaten als solcher anerkannt sein. Vor der Gründung des Deutschen Bundes (1848) waren die einzelnen deutschen Staaten anerkannt, waren also völkerrechtliche Rechtssubjekte; damit waren ihre Farben als Hoheitszeichen ebenfalls anerkannt. Mit der Gründung des Deutschen Bundes im Jahre 1848 sollten auch seine Farben eingeführt und völkerrechtlich zur Anerkennung gebracht werden. Diese Anerkennung wurde damals teils gewährt, größtenteils aber verweigert (vgl. oben), weil den anderen Staaten von einer hinter den neuen Farben stehenden Staatsgewalt amtlich nichts bekannt war. Erst als Preußen und Oesterreich sich dafür verwandten, gelang es, die Anerkennung wenigstens teilweise durchzusetzen. Mit der Reichsgründung (1871) wurde es möglich, die Anerkennung für die neuen Farben durchzusetzen. Dies geschah auch, und damit

trat die Bedeutung der Landesfarben für das Völkerrecht in den Hintergrund; ein neuer Staat war dadurch gebildet worden, daß sich die deutschen Staaten zu einem zusammengesetzten Staate verbunden hatten. Seit der Staatsumwälzung (1918) sind die neuen Reichsfarben als alleiniges deutsches Hoheitszeichen vom Auslande anerkannt. Denn nur das Reich tritt den anderen Staaten gegenüber als Staat in Erscheinung. Die Reichsfarben allein versinnbildlichen die deutsche Staatshoheit und damit die Exterritorialität des Gesandtschaftshotels, sie allein bringen dasselbe zum Ausdruck hinsichtlich der konsularischen Vertretung: eine Landeshoheit der Gliedstaaten gibt es auf völkerrechtlichem Gebiet nicht.

Lebenslauf.

Ich wurde am 2. April 1901 geboren in Langenbielau Kr. Reichenbach (Schles.) als Sohn des jetzt in Olbersdorf Kr. Reichenbach wohnhaften Rittergutsbesitzers Graf Seidlitz-Sandreczki und seiner Ehefrau Barbara geb. von Heyden. Ich bin wie beide Eltern evangelischer Konfession. Ich besuchte die Ritter-Akademie zu Brandenburg a. Havel von Herbst 1916 bis Ostern 1922 und legte daselbst die Reifeprüfung ab. Sodann studierte ich die Rechts- und Staatswissenschaften in Heidelberg und Breslau, wo ich im Februar 1929 das Doktor-Examen bestand.